

## Der Beitrag von Institutionen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit: Lehren aus der institutionellen Struktur der Europäischen Gemeinschaft

Gehring, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gehring, T. (1994). Der Beitrag von Institutionen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit: Lehren aus der institutionellen Struktur der Europäischen Gemeinschaft. *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 1(2), 211-242.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-131153>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Der Beitrag von Institutionen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit**

Lehren aus der institutionellen Struktur der Europäischen Gemeinschaft

*Ausgehend von dem innerhalb der Regime-Debatte eingehend bearbeiteten Kooperationsproblem wird zunächst ein Konzept institutionalisierter Zusammenarbeit umrissen, das Institutionen vermittelt über die Organisation von Kommunikationsprozessen einen von der Interessenstruktur der Ausgangssituation unabhängigen Einfluß auf das Verhalten erfolgsorientiert handelnder Akteure zumißt. Das mögliche Ausmaß dieses Einflusses wird am Beispiel der Europäischen Gemeinschaft deutlich, einer Institution, die in vieler Hinsicht mit kooperationsfördernden Institutionen innerhalb des internationalen Systems vergleichbar ist, obwohl sie den Rahmen herkömmlicher internationaler Regime weit übersteigt. In der EG erlauben die Differenzierung und hierarchische Anordnung der Normbildungsprozesse die Einführung voraussetzungsreicherer Koordinationsverfahren (Mehrheitsabstimmungen) sowie die Beteiligung institutioneller Akteure (z.B. der Kommission, des Gerichts) an kollektiven Entscheidungen. Die Analyse der institutionellen Struktur der EG zeigt exemplarisch, wie internationale Institutionen auch ohne Rückgriff auf die zwangsweise Durchsetzung kooperationsfördernder Normen auf erfolgsorientiert handelnde Akteure einwirken können.*

### *1. Einleitung*

Die innerhalb der theoretischen Debatte in den Internationalen Beziehungen lange umstrittene Frage, ob Institutionen im internationalen System Wirkung entfalten können, obwohl Mechanismen zur Durchsetzung von Verpflichtungen gegen den Willen einzelner Staaten kaum vorhanden sind, scheint weitgehend beantwortet. Selbst wenn Staaten als rationale Egoisten konzipiert werden, die ausschließlich handeln, um nicht nur ihren Nutzen (vgl. Keohane 1984; Zürn 1992), sondern auch ihren Status zu maximieren (vgl. Waltz 1979), können sie unter günstigen Bedingungen kooperieren (vgl. Grieco 1990; Keck 1993). Sobald Möglichkeiten zur Kooperation bestehen, werden Institutionen bedeutsam, sei es zur Umsetzung dieser Möglichkeiten, sei es, um bereits bestehende Kooperation zu stabilisieren.

Weit weniger geklärt ist trotz einiger Erklärungsansätze (vgl. Young 1989; Gehring 1994) die Frage, wie Institutionen kooperationsfördernd auf das Verhalten von

Staaten einwirken. Dem »reflektiven« Zweig zuzuordnende Autorinnen und Autoren unterstreichen die Rolle von Wissen (E. Haas 1990; P. Haas 1990), von Sprache und Argumentation (Kratochwil 1989; Müller 1994) oder von Interpretationsrahmen (»frames«), auf deren Basis Akteure Probleme überhaupt erst definieren (vgl. E. Haas 1975; Jachtenfuchs 1994). Obwohl die Bedeutung dieser Faktoren unbestreitbar ist, sind sie schwer zu operationalisieren, solange ihre Beziehung zur Grundkategorie der machtgestützten Interessen unklar bleibt. An rationalen Entscheidungstheorien (»rational choice«) orientierte Arbeiten weisen zwar auf institutionelle Funktionen wie etwa die Förderung des Informationsaustausches (Keohane 1984: 92-95) und die Steigerung der Erwartungssicherheit (Oye 1985: 20; Zürn 1992: 140-150) hin. Sie weisen jedoch internationalen Institutionen nahezu ausschließlich eine stabilisierende Wirkung zu.

Die Entwicklung einer eigenständigen Institutionentheorie, die mit dem wohlausgearbeiteten kooperationstheoretischen Fundament der Regime-Forschung kompatibel ist, steht damit immer noch am Anfang. Hierzu soll der vorliegende Artikel einen Beitrag leisten, indem er Einflußmechanismen internationaler Institutionen aufzeigt.<sup>1</sup>

Nach einer weithin anerkannten Definition bestehen internationale Regime aus »Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren« (Krasner 1982: 186; Kohler-Koch 1989: 18; vgl. auch Rittberger 1993; Keohane 1993). Diese Definition deutet bereits darauf hin, daß Normen verschiedener Art und Funktion sowie Prozesse der Bildung, Stabilisierung und Entwicklung normativer Erwartungen der Akteure den Kernbereich internationaler Institutionen bilden. Wenn Institutionen also einen eigenständigen, d.h. nicht unmittelbar von den Interessen der beteiligten Akteure abhängigen Einfluß auf das Verhalten egoistisch-rationaler Nutzenmaximierer ausüben, so müssen seine Wurzeln in diesem Kernbereich gesucht werden.

Ausgehend vom klassischen Kooperationsproblem (Gefangenen-Dilemma) und der Annahme eines Naturzustandes internationaler Anarchie soll im folgenden Abschnitt zunächst ein Konzept institutionalisierter Kooperation umrissen werden, das Institutionen einen nicht unmittelbar von der Interessenstruktur abhängigen Einfluß auf das Verhalten der Akteure zuerkennt. Im internationalen System entstehen kooperationsfördernde Normen in der Regel durch Kommunikation (Verhandlungen) zwischen den beteiligten Akteuren. Die verhaltensorientierenden Normen müssen der in dem zu regelnden Problemfeld vorherrschenden Interessenstruktur entsprechen, um Einfluß auf das Verhalten der beteiligten Akteure gewinnen zu können. Die Kommunikationsprozesse, aus denen sie hervorgehen, unterliegen jedoch selbst Restriktionen und beeinflussen die Verhandlungsergebnisse. Durch die Trennung

1 Frühere Versionen des vorliegenden Artikels wurden auf der DVPW-Tagung über »Legitimation und Handlungsfähigkeit der EG nach Maastricht« (26.-27. 11. 1993 in Mannheim) und in der *special session* über »European Integration and International Relations Theory« im Rahmen des XVI. Kongresses der *International Political Science Association* (21.-25. 8. 1994 in Berlin) diskutiert. Für Kommentare und Hinweise danke ich besonders Otto Keck, Michael Zürn, Markus Jachtenfuchs, Sebastian Oberthür und zwei anonymen Gutachterinnen bzw. Gutachtern der ZIB.

von verhaltenslenkenden Normen und der Kommunikation über Normen werden Rückwirkungen der Institution auf die Interessen der Akteure konzeptionell erfaßbar.

Dieser eigenständige Einfluß von Institutionen wird sodann am Beispiel der Europäischen Gemeinschaft untersucht, einer internationalen Institution, die sich deutlich von typischen Fällen internationaler Regime unterscheidet (vgl. W. Wallace 1983). Die EG unterscheidet sich von anderen kooperationsfördernden Institutionen im internationalen System durch eine ausgeprägte Differenzierung der normbildenden Kommunikationsprozesse. Kooperation ist in hierarchischer Form institutionalisiert. Sie beruht einerseits auf einer begrenzten Zahl umfassender Arrangements vom Typ der Gründungsverträge der drei originären Gemeinschaften und des Unionsvertrages. Sie entwickelt sich aber gleichzeitig in der Form zahlloser Arrangements von sehr begrenzter Reichweite.

Die in der Institution angelegte Zweistufigkeit der Kommunikations- und Entscheidungsprozesse hat weitreichende Folgen. Auf der übergeordneten Ebene können die beteiligten Staaten die auf der Handlungsebene bestehenden Restriktionen in den Verhandlungsprozeß einführen, indem sie androhen, »Exit« zu wählen. Dieser Verknüpfungsmechanismus ist jedoch für die untergeordnete Ebene außer Kraft gesetzt. Kooperation findet nicht mehr unmittelbar vor dem Hintergrund des anarchisch strukturierten internationalen Systems statt, sondern im geschützten Rahmen einer Institution. Die Differenzierung des normbildenden Kommunikationsprozesses führt zu einer Spaltung der Interessen der beteiligten Akteure, weil die Übertretung dieses Rahmens mit erheblichen Kosten verbunden ist.

Die Analyse der institutionellen Struktur der EG zeigt damit exemplarisch, wie – und in welchem Ausmaß – Institutionen auf die Interessen egoistisch-rationaler Nutzenmaximierer einwirken können.

## *2. Kooperation und internationale Regime*

In diesem Abschnitt soll vom Kooperationsproblem ausgehend ein institutionentheoretischer Ansatz umrissen werden. Dieses Vorgehen verspricht, die Kluft zwischen den nach wie vor weitgehend unverbunden nebeneinander stehenden Zweigen der Regime-Debatte (vgl. Keohane 1988) zu reduzieren und Kommunikationsmöglichkeiten zu öffnen. Gleichzeitig bietet die Kooperationstheorie ein vergleichsweise fortgeschrittenes Konzept des im internationalen System zweifelsohne relevanten strategischen Handelns an, das nicht ohne zwingenden Grund aufgegeben werden sollte (Johnson 1993). Durch die Entwicklung von Institutionen aus dem »Naturzustand« des internationalen Systems heraus, in dem die Akteure allein aufgrund ihrer Interessen handeln, ohne von vornherein auf soziale Bindungen und Institutionen irgendwelcher Art zurückgreifen zu können, wird die Gefahr verringert, das Explanandum bereits im Wege von Vorwegannahmen stillschweigend einzuführen.

## 2.1. Das Kooperationsproblem

Das Kooperationsproblem ist eng verknüpft mit der neo-realistischen Annahme, das internationale Staatensystem sei »anarchisch« strukturiert (Waltz 1979; Keohane 1984; Oye 1985). Anarchie beinhaltet nicht notwendig die Abwesenheit jeder Art von Ordnung, wohl aber von hierarchischer, auf Zwang begründeter Ordnung (Milner 1991). In einem derartigen System sind die Akteure zunächst darauf angewiesen, ihre Interessen aus eigener Kraft zu fördern und ihr Überleben selbst sicherzustellen, da übergeordnete Instanzen fehlen. Unter diesen Bedingungen wird sich ein Akteur rational verhalten, wenn er seine eigenen Interessen egoistisch verfolgt, ohne dem Wohlergehen anderer Akteure Bedeutung beizumessen. Dann wird er deren Interessen nur insoweit berücksichtigen, wie sie seine eigenen Handlungsoptionen einschränken. Innerhalb dieses Rahmens wird er bemüht sein, seinen Nutzen zu maximieren. Dieses aus der Ökonomie entlehnte Konstrukt des egoistisch-rationalen Nutzenmaximierers (vgl. Kirchgässner 1991) ist einfach und wenig voraussetzungsreich.<sup>2</sup>

Derartige Akteure kümmern sich zunächst nicht um Koordination und treffen keine kollektiven Entscheidungen. Kollektive Ergebnisse entstehen, einem perfekten Markt vergleichbar, »hinter ihrem Rücken« als Folge dezentralen Entscheidens und einseitigen Handelns (vgl. Williamson 1975). In vielen Fällen wird dieser marktförmige Koordinationsmechanismus zufriedenstellende Ergebnisse produzieren, d.h. Ergebnisse, die nicht verbessert werden können, ohne daß ein beteiligter Akteur schlechter gestellt wird. In anderen Situationen aber könnten alle Akteure einen höheren Nutzen erlangen, wenn sie sich anders verhielten als die ausschließliche Berücksichtigung ihrer individuellen Interessen nahelegt. In diesen Situationen befinden sich die beteiligten Akteure gemeinsam in einem Dilemma. Gemeinschaftliches Handeln könnte ihren Nutzen erhöhen, aber sobald genügend Kooperationspartner gemeinschaftsorientiert handeln, wird einseitiges Abweichen (»free riding«) wieder erfolgversprechend. Obwohl sie ausschließlich an der Mehrung ihres eigenen Nutzens interessiert sind, haben die Akteure »mixed motives«, sind also mit einander widersprechenden Handlungsempfehlungen konfrontiert (vgl. Olson 1965; Hardin 1982; Keck 1994).

In Dilemma-Situationen ist gemeinschaftsorientiertes Verhalten der Akteure zur Förderung ihres individuellen Vorteils nicht ausgeschlossen, aber weder seine Einführung noch seine Aufrechterhaltung sind problemlos (vgl. Keohane 1984; Snidal 1985; Axelrod/Keohane 1985; Zürn 1992). Das theoretische Konstrukt der Anarchie führt also nicht notwendig in einen andauernden »Krieg aller gegen alle«, sondern erlaubt an kollektiven Bedürfnissen orientiertes kooperatives Handeln (vgl. Wendt 1992). Axelrod (1984) hat gezeigt, daß sich stabile Kooperation aus der Interaktion

2 Die Interessen der Akteure sind zunächst exogen gegeben. Scharpf (1992a: 54) weist darauf hin, daß egoistisch-rationales Verhalten durchaus demokratietheoretisch gerechtfertigt werden kann: Eine demokratische Regierung hat den Auftrag, die Interessen ihrer Wählerschaft zu verfolgen, sie soll nicht altruistisch handeln und hat keine Vorteile zu verschenken.

heraus entwickeln kann, sofern sich ähnliche Situationen über lange Zeit wiederholen, besonders wenn direkte Reziprozität (vgl. Keohane 1986) möglich und die Strategie des »Tit for Tat« anwendbar ist. Auf Grundlage der entstandenen Kooperation werden sich einfache, stillschweigend institutionalisierte Normen (»Konventionen«) bilden, die kooperatives Verhalten stabilisieren. Diese Normen determinieren das Handeln der Akteure nicht (vgl. Schimank 1992), aber sie intervenieren in den Entscheidungsprozeß und beeinflussen ihn um so stärker (vgl. Gehring 1994: 370-373), je mehr die Rationalität der Akteure durch mangelnde Information oder Begrenzung der Verarbeitungskapazität beschränkt ist (vgl. Simon 1972). Institutionen dieser einfachen Art, »spontane Regime« in der Terminologie von Oran Young (1982: 282), sind konzeptuell unproblematisch, weil sie zeitlich kooperativem Handeln nachfolgen und unmittelbar aus ihm hervorgehen. Sie erlangen Bedeutung, sobald Akteure nicht als allwissend konstruiert werden und Entscheidungsprozesse komplex und deshalb mit Kosten und Zeitverlusten verbunden sind.

Wenn sich Kooperation aber nicht allein auf Grund einseitiger Handlungen »hinter dem Rücken der Akteure« entwickelt, oder diese Entwicklung sich als zu kostspielig oder zu langwierig erweist, kann eine in einer Dilemma-Situation gefangene Gruppe von Akteuren geneigt sein, gezielt institutionelle Hilfsmittel einzusetzen, um Kooperation zu ermöglichen. Die Kooperationstheorie umreißt die Aufgabe derartiger Institutionen klar: Im Rahmen der bestehenden Kooperationsmöglichkeiten müßten sie die Entscheidungen der beteiligten Akteure so beeinflussen, daß sich gemeinschaftsorientiertes gegenüber eng an den individuellen Interessen orientiertem Handeln durchsetzt, denn dies ist die Voraussetzung für die Überwindung des Dilemmas.

## 2.2. *Kooperation durch Institutionalisierung von Regimen*

Die Förderung der Kollektivinteressen einer Gruppe egoistisch-rationaler Akteure gegenüber den Individualinteressen ihrer Mitglieder setzt voraus, daß geeignete Instrumente existieren, die unter kollektiver Kontrolle stehen und dem unmittelbaren Zugriff der Gruppenmitglieder entzogen sind. Solange die Gruppe nicht selbst handlungsfähig wird, stellen Normen das einzige zur Verfügung stehende Lenkungsinstrument zur Beeinflussung des Verhaltens der Akteure dar. Normbildung geht nunmehr der Verhaltensänderung zeitlich voraus. Normen müssen deshalb unabhängig von dem zu lenkenden Verhalten beeinflußbar werden, wenn sie zu Instrumenten der aktiven Steuerung, d.h. des »Regierens« (vgl. Kohler-Koch 1993) werden sollen. Kurz, die Akteure müssen eine zweite Ebene der Interaktion öffnen, auf der nicht gehandelt, sondern kommuniziert wird. Auf dieser Ebene wird die Gruppe kollektiv entscheidungsfähig.<sup>3</sup>

3 Hier liegt ein wesentlicher Grund für die Konzentration auf verhandelte Regime (Keohane/Nye 1987), unabhängig davon, ob die Definition internationaler Regime ausschließlich verhandelte Normensysteme umfaßt (Rittberger 1993; Keohane 1993; Gehring 1994) oder auch aus dem Zusammenspiel einseitig festgelegter Handlungen hervorgegangene Normenbündel einschließt (Young 1982; Zürn 1992).

Verhandlungen stellen eine Form von Kommunikation dar, die besonders gut für die Bildung von Normen in nicht-hierarchisch strukturierten Gruppen geeignet ist. Obwohl sie egoistisch-rationale Akteure nicht in gemeinschaftsorientierte Subjekte verwandeln, zwingen sie ihnen dennoch entscheidende Änderungen des Rationalitätskalküls auf. Verhandlungen über kooperationsfördernde Normen können nicht erfolgreich abgeschlossen werden, ohne daß die Verhandlungspartner Übereinstimmung erzielen. Die Akteure selbst müssen ihre gemeinsamen Interessen ermitteln, das gemeinsam angestrebte Ergebnis des kollektiven Handelns festlegen und das dafür notwendige individuelle Verhalten bestimmen. Anders als die Interaktion auf der Handlungsebene erlauben Verhandlungen den Austausch begründeter Argumente (*arguing*). Die Akteure werden in die Lage versetzt, ihre individuellen Interessen zu verfolgen, indem sie ihre Partner von ihren Vorschlägen überzeugen. Auf diese Weise fördern sie gleichzeitig die gemeinsamen Interessen (vgl. Habermas 1973, 1982).

Allerdings sind egoistisch-rationale Nutzenmaximierer nicht in erster Linie an gemeinschaftlich optimalen Lösungen interessiert. Sie sind primär mit der Mehrung ihres individuellen Nutzens befaßt – und sie legen ihre Handlungen nach wie vor einseitig fest. Durch Kommunikation gebildete Normen dürfen deshalb kein Verhalten vorschreiben, das ihren individuellen Interessen zuwiderläuft. Mehr noch, die Verhandlungspartner haben gegensätzliche Interessen bezüglich der Verteilung gemeinsam erzielter Gewinne. Sie werden also nicht nur gute Argumente, sondern auch ihnen zur Verfügung stehende Machtpotentiale einsetzen, um ihre Interessen zu verfolgen (*bargaining*). *Bargaining* ist ein notwendiger Bestandteil des Prozesses der gemeinsamen Bestimmung kooperationsfördernder Normen, obwohl Verhandlungen dadurch schwerfällig und langwierig werden (vgl. Sebenius 1992; Scharpf 1992a).

Es leuchtet unmittelbar ein, daß der Austausch begründeter Argumente im *arguing*-Modus auf verbalisierter Kommunikation beruht (vgl. Müller 1994). Aber auch *bargaining* findet innerhalb internationaler Verhandlungen mittels Sprache statt. Gleichzeitig stützen die Akteure sich aber auf Machtquellen außerhalb des Konferenzraums, z.B. auf ihre militärische, wirtschaftliche oder problemfeldbezogene (vgl. Keohane/Nye 1977: 49-52) Macht. Damit diese Machtpotentiale im Verhandlungsprozeß wirksam werden können, bedarf es eines Internalisierungsmechanismus. Hier liegt die zentrale Bedeutung der Exit-Option (vgl. Hirschman 1970). Solange ein Verhandlungspartner die Verhandlungen jederzeit verlassen kann, um sich auf die Handlungsebene zurückzuziehen, wird seine Machtposition innerhalb der Verhandlungen von zwei Faktoren abhängen: (a) von der Glaubwürdigkeit, mit der er Exit androhen kann, die unmittelbar von der Existenz attraktiver, einseitig ergreifbarer Handlungsoptionen abhängt (Scharpf 1988: 70-71), und (b) von der Bedeutung seiner weiteren Teilnahme für den Erfolg der gemeinschaftlich gewünschten Kooperation, die das Maß an Kompromißbereitschaft der Verhandlungspartner beeinflusst.

Ernsthaft geführte und erfolgreich abgeschlossene Verhandlungen führen zu Normen, die mit hoher Legitimität ausgestattet sind. Diese Normen sind Resultat eines

Prozesses der Bildung gemeinsamer normativer Erwartungen (vgl. Luhmann 1980). Sie sehen Verhalten vor, von dem die beteiligten Akteure annehmen, daß es im Vergleich mit der Ausgangssituation sowohl kollektiv als auch individuell zu verbesserten Ergebnissen führt. Die Umsetzung der angestrebten Kooperation liegt damit grundsätzlich in ihrem Interesse.<sup>4</sup> Sie stellt unter den gegebenen Bedingungen auch eine adäquate Lösung des zugrundeliegenden Problems dar und umfaßt eine unter diesen Bedingungen akzeptable Verteilung der gemeinsam erzielten Gewinne. Solange die Exit-Option offen steht, hätte schließlich jeder einzelne Verhandlungspartner selbst Exit wählen oder den Abschluß der Verhandlungen verhindern können, wenn er dadurch im Rahmen der bestehenden Restriktionen ein günstigeres Ergebnis für möglich gehalten hätte.

Für die Akzeptanz der verhandelten Normen und ihren Einfluß auf die Handlungsentscheidungen der Akteure ist die legitimierende Wirkung des Verhandlungsverfahrens (vgl. Luhmann 1978; Vitzthum 1981) von um so größerer Bedeutung, je komplexer die verhandelten Probleme sind und je beschränkter deshalb die Rationalität der beteiligten Akteure ist. Innerhalb dieses Verfahrens erfüllt die Exit-Option eine zentrale Funktion. Sie verknüpft den auf der Kommunikationsebene stattfindenden Normbildungsprozeß wirkungsvoll mit der Handlungsebene, auf der Verhaltensänderungen und Kooperation erfolgen sollen, indem sie den Akteuren erlaubt, die dort bestehenden Restriktionen in den Kommunikationsprozeß einzuführen.

### *2.3. Die Doppelstruktur dynamischer internationaler Regime*

Die entstandene Institution besteht aus zwei verschiedenen Teilen, einem Kommunikationsprozeß über Normen zur gemeinschaftlichen Regelung eines Problemfeldes und dem Resultat dieses Prozesses, den gemeinsam gebildeten Normen. Die Resultate müssen den auf der Handlungsebene bestehenden Restriktionen (d.h. der Interessenkonstellation) angepaßt sein, um dort Einfluß entfalten zu können. Der Kommunikationsprozeß ist dagegen weitgehend von der Handlungsebene abgelöst. Lediglich seine Existenz ist auf die zugrundeliegende Dilemma-Situation zurückzuführen. Dieser Prozeß muß mit dem Abschluß eines Paketes kooperationsfördernder Normen nicht beendet, sondern kann im Rahmen »dynamischer Regime« (vgl. Gehring 1994) fortgeführt werden, wie dies in der Praxis vielfach geschieht (vgl.

4 Damit ist normwidriges Verhalten nicht ausgeschlossen, aber für Akteure, die unter Bedingungen beschränkter Rationalität entscheiden und handeln, zunächst einmal weniger wahrscheinlich als das »free rider«-Problem vermuten läßt (vgl. Putnam 1988). Im weiteren soll angenommen werden, daß verhandelte Normen im wesentlichen eingehalten werden, so daß die angestrebte Kooperation tatsächlich realisiert wird. Anderenfalls wäre der kollektive Versuch der zielgerichteten Steuerung mittels verhandelter Normen gescheitert. Auf die Darstellung einer an anderer Stelle (Gehring 1994: 355-378) umrissenen Theorie der Normwirkung auf egoistisch-rationale Akteure muß hier verzichtet werden.



Müller 1993). Dann können aus demselben Prozeß weitere Normen hervorgehen, die zur Umsetzung anderer gemeinsamer Ziele der Akteure andere Verhaltensweisen vorschreiben, sobald die Restriktionen der Handlungsebene oder der Zuschnitt des bearbeiteten Problemfeldes sich – u.U. unter dem Einfluß der bereits bestehenden Institution<sup>5</sup> – wandeln.

Der Verhandlungsprozeß wird damit zu einem fortdauernden Bestandteil der Institution. Ein Teil der Normen eines dynamischen internationalen Regimes wird dann gar nicht mehr unmittelbar auf die Lenkung des Verhaltens der Akteure gerichtet sein, sondern auf die Orientierung des Kommunikationsprozesses selbst. Dies gilt insbesondere für zwei der vier Bestandteile der bekannten Regime-Definition, die Prinzipien und die Entscheidungsverfahren. Prinzipien können die Verhaltensentscheidungen der Akteure gar nicht unmittelbar lenken, weil sie zu abstrakt und gleichzeitig zu weit von den Restriktionen der Handlungsebene entfernt sind. Sie dienen daher in erster Linie der inhaltlichen Orientierung des regime-spezifischen Kommunikationsprozesses (Gehring 1994: 433-449). Die Entscheidungsverfahren regeln die Art und Weise der kollektiven Entscheidungsfindung.

Beide Elemente sind unabhängig von der in dem geregelten Problemfeld zu einem bestimmten Zeitpunkt vorherrschenden Interessenkonstellation. Sie sind Bestandteile eines auf der Kommunikationsebene angesiedelten institutionellen Rahmens zur Herausbildung verhaltenslenkender Normen. Komplexe internationale Regime wie die Welthandelsordnung (GATT) oder das Regime über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung (LRTAP) können deshalb mehrere kooperative Arrangements umfassen, die jeweils an die zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehende Interessenkonstellation angepaßt sind. Erst der institutionelle Rahmen verknüpft die aufeinanderfolgenden Übereinkommen der einzelnen GATT-Runden und die parallelen Protokolle des LRTAP-Regimes miteinander. Der institutionelle Rahmen der Regime schirmt diese Verhandlungen jedoch nicht ausreichend vom internationalen Selbsthilfe-System ab, um die Exit-Option wirkungsvoll zu verschließen. Während jeder GATT-Runde und im Laufe jeder Verhandlung über ein neues LRTAP-Protokoll können die Verhandlungspartner ihre Interessen unter Rückgriff auf die Exit-Option verfolgen.

Ein kooperationstheoretisch fundiertes Institutionenkonzept muß das Modell des egoistisch-rationalen, strategisch handelnden Nutzenmaximierers also nicht aufgeben. Voraussetzung für die Errichtung einer verhaltenssteuernden Institution ist dann die (von den Akteuren angenommene) Existenz einer Dilemma-Situation, in der Kooperation vorteilhaft ist. In diesem Fall kann eine Gruppe von Akteuren versuchen, das Verhalten ihrer Mitglieder so zu lenken, daß Kooperationsgewinne erzielt werden. Dazu muß sie durch von der Handlungsebene abgelöste Kommunikation (Verhandlungen) verhaltenslenkende Normen bilden. Um den Normbildungsprozeß

5 Die Kombination des eigenständigen Einflusses internationaler Institutionen mit einer zeitlichen Dimension öffnet die rationale Institutionentheorie für einen Rückwirkungsprozeß: Einmal errichtet, können Institutionen die Interessen der beteiligten Akteure verändern, weitere Kooperationsspielräume öffnen und dann auf sich selbst zurückwirken.

zu beeinflussen, müssen die Akteure auf der Basis der in den Verhandlungen relevanten Interessenkonstellation agieren. Die notwendige Verknüpfung zwischen der Kommunikations- und der Handlungsebene erfolgt über die den Verhandlungsteilnehmern offenstehende Exit-Option. Trotz dieser Koordinierung entscheiden die beteiligten Akteure selbst über die notwendige Änderung ihres Verhaltens. Eine Fortführung des Kommunikationsprozesses über Normen schafft jedoch die Voraussetzung für eine fortdauernde Anpassung der kooperationsfördernden Normen an sich ändernde Interessenkonstellationen sowie für nachgeordnete Entscheidungen im Konfliktfall.

### 3. *Der Einfluß internationaler Institutionen auf egoistisch-rationale Akteure: das Beispiel der Europäischen Gemeinschaft*

Im folgenden soll untersucht werden, welchen Einfluß die Strukturierung normbildender Kommunikationsprozesse auf egoistisch-rationale Akteure ausüben kann. Die Analyse der mehrstufigen institutionellen Struktur der EG deckt auf, daß dieser Einfluß dramatische Ausmaße annehmen kann, ohne daß der Analyse Rahmen begrenzter Kooperation innerhalb eines grundsätzlich durch Anarchie und Selbsthilfe geprägten internationalen Systems verlassen werden muß. Der Sonderfall der EG nimmt damit die Stellung einer geradezu idealtypisch starken internationalen Institution ein, aus deren Analyse Schlüsse auch für weniger starke Institutionen, etwa normale internationale Regime, gezogen werden können.

#### 3.1. *Die EG als regime-ähnliche internationale Institution*

Die Europäische Gemeinschaft kann als ein besonders erfolgreicher Fall internationaler Kooperation angesehen werden (Hoffmann 1982; Taylor 1983; Keohane/Hoffmann 1991b; Sandholtz/Zysman 1989; Moravcsik 1991).<sup>6</sup> Sie ist von den Mitgliedstaaten gegründet worden, um ihr Verhalten in bestimmten Bereichen zu koordinieren und erhebt sich insofern als kooperationsfördernde internationale Institution aus dem internationalen System. Wie dynamische internationale Regime vom Typ des GATT oder des Regimes zum Schutz der Ozonschicht ist sie in verschiedenen Runden um zusätzliche kooperative Arrangements erweitert worden und läßt die zweigliedrige Struktur derartiger Regime klar hervortreten. Mehrere, an die jeweils unter den Mitgliedstaaten vorherrschende Interessenkonstellation angepaßte Bündel

6 Genau genommen gab es bis zum Vertrag von Maastricht gar keine Europäische Gemeinschaft, sondern lediglich drei formal von einander unabhängige Gemeinschaften. Da das Hauptaugenmerk des vorliegenden Artikels auf institutionalisierter Kooperation im EG-System liegt, wird der Begriff »Europäische Gemeinschaft« sowohl für die neue, aus der ursprünglichen EWG hervorgegangene EG als auch für die Gesamtheit der drei originären Gemeinschaften verwandt. Der Begriff »Europäische Union« bezeichnet dagegen ausschließlich den neu errichteten institutionellen Rahmen.

verhaltensorientierender Normen werden durch einen institutionellen Rahmen miteinander verklammert, der neben einem ständigen Kommunikationsprozeß auch eine normative Orientierung dieses Prozesses umfaßt. Dies wird besonders deutlich bei der Betrachtung der Gründung der drei originären Gemeinschaften und der Integrationschübe der letzten Jahre.

Die Gründung der Montanunion (EGKS) stellt den ersten Schritt der institutionellen Entwicklung dar. Das Übereinkommen des Pariser Vertrages ist in einen (weitgehend informellen) institutionellen Rahmen eingebettet, der dem weiteren Entscheidungsprozeß eine Orientierung in Richtung fortschreitender (west-)europäischer Integration verleiht. Es umfaßt aber ein Bündel verhaltenslenkender Normen zur detaillierten Regelung eines für die gemeinsamen Wirtschaftsbeziehungen wichtigen, eng begrenzten Sektors (Kohle und Stahl), weil die beteiligten Akteure von der Regelung gerade dieses Sektors gemeinsamen Nutzen erwarteten. Das Abkommen sieht institutionelle Arrangements vor, etwa die Errichtung einer Hohen Behörde (später Kommission), eines Rates der Vertragsstaaten und eines Gerichts. Es stellt das Ergebnis eines interessenausgleichenden Verhandlungsprozesses (vgl. Milward 1984) dar, in dessen Verlauf die Verhandlungspartner auf ihr durch die Exit-Option gebildetes Machtpotential zurückgreifen konnten. »Exit« in diesem Sinne liegt schon dann vor, wenn ein Akteur glaubhaft androht, ein Verhandlungsergebnis nicht mittragen zu wollen (oder zu können).

Die Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) stellt die erste Runde der Expansion konkreter Kooperation unter dem Dach des bestehenden institutionellen Rahmens dar (vgl. Küsters 1982; Weilemann 1983). Das Abkommen umfaßt substantielle Regelungen zur Errichtung eines Gemeinsamen Marktes (besonders Zollunion), Sonderregelungen für einen speziellen Sektor (Agrarmarkt), die – formell unabhängige – Regulierung eines weiteren Sektors (Nuklearpolitik) sowie eine Reihe von Arrangements zur Implementation. Obwohl die drei originären Gemeinschaften von Anfang an institutionelle Verbindungen (etwa eine gemeinsame Versammlung und ein gemeinsames Gericht) aufwiesen, die später intensiviert wurden, waren die Abkommen über EWG und Euratom in einem selbständigen Paket verschnürt, innerhalb dessen ein Interessenausgleich unter den beteiligten Akteuren erzielt wurde. Zur Durchsetzung von Forderungen konnte wiederum auf die Exit-Drohung zurückgegriffen werden.

Ohne Anspruch auf historische Vollständigkeit erheben zu wollen, kann der Abschluß der Einheitlichen Europäischen Akte als eine neue Runde der Expansion der Zusammenarbeit unter dem Dach der bestehenden Institution verstanden werden (Sandholtz/Zysman 1989; Cameron 1992). Den Kern des Abkommens bilden das Binnenmarktprogramm sowie die damit zusammenhängenden Änderungen der Entscheidungsverfahren (Mehrheitsentscheidungen). Wenngleich das Programm inhaltlich weitgehend vom bestehenden EWG-Vertrag gedeckt war (Kreile 1989: 27), wurde die Akte im Rahmen einer Regierungskonferenz außerhalb des durch den Vertrag gesetzten Rahmens ausgehandelt. Jeder Mitgliedstaat der Gemeinschaft war in der Lage, das Verhandlungsergebnis durch *bargaining* zu beeinflussen. Jeder

von ihnen konnte grundsätzlich damit drohen, das Ergebnis nicht mitzutragen, d.h. aus der angestrebten Kooperation auszusteigen (Moravcsik 1991; Hrbek/Läufer 1986). In diesem Falle erstreckt sich der Gebrauch der Exit-Drohung also nicht auf die Mitgliedschaft in der bereits bestehenden Gemeinschaft, sondern lediglich auf die Teilnahme an der angestrebten Erweiterung der Kooperation.

Die vorerst letzte Runde der Expansion bereits bestehender Kooperation fand mit der Annahme des Unionsvertrages von Maastricht ihren Abschluß (Hrbek 1992). Sie erstreckt sich nicht nur auf die Errichtung der Europäischen Währungsunion als Teil der ursprünglichen EWG (jetzt Europäische Gemeinschaft), sondern formalisiert auch den auf fortschreitende (west-)europäische Integration gerichteten institutionellen Rahmen in Form der Europäischen Union und begründet außerhalb der drei originären Gemeinschaften weitere Bereiche der Kooperation.<sup>7</sup> Der Vertrag von Maastricht ging wiederum aus inter-gouvernementalen Verhandlungen hervor (vgl. Corbett 1992), die *bargaining* durch Drohung mit der Exit-Option zuließen, und deren erfolgreicher Abschluß einen in sich geschlossenen Interessenausgleich der Mitgliedstaaten voraussetzte. Wichtige Initiativen, die etwa auf die Demokratisierung des EG-Entscheidungsverfahrens zielten, waren darin nicht unterzubringen.

Diese Runden der Errichtung und Erweiterung der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten der EG weisen vielfältige Ähnlichkeiten mit dem ebenfalls in Runden organisierten Ausbau der Kooperation etwa innerhalb des Welthandelsregimes auf. Die zeitlich aufeinander folgenden oder parallel nebeneinander stehenden kooperativen Arrangements erheben sich auf der Basis der jeweils bestehenden Interessenkonstellationen als »Inseln« der Kooperation aus dem internationalen System. In allen Fällen bleibt die Klasse der originären Akteure auf die beteiligten Staaten beschränkt, selbst wenn andere Kräfte, etwa die EG-Kommission und nicht-staatliche Akteure, wichtige Elemente einzelner Abkommen, etwa das Binnenmarktprogramm, inhaltlich mitprägen. Nur die beteiligten Staaten können ihre Interessen innerhalb dieser Verhandlungsprozesse in den beiden für Verhandlungen typischen Interaktionsmodi des *arguing* und *bargaining* vertreten (vgl. Sbragia 1992b: 272). Alle anderen Akteure verfügen nicht über einen unmittelbaren Zugriff auf direkt anwendbare Machtressourcen. Soweit sie Zugang zum Verhandlungsprozeß haben, können sie durch Überzeugung mit begründeten Argumenten (*arguing*) wirken. Anderenfalls sind sie auf die Beeinflussung der Interessen einzelner Mitgliedstaaten angewiesen.

Dagegen stellt die Drohung mit der Exit-Option für die beteiligten Staaten als originäre Akteure die dominierende Machtquelle dar. Ein Mitgliedstaat wird stets abwägen, ob ein Verhandlungsergebnis seinen Interessen weit genug entgegenkommt, um insgesamt akzeptabel zu sein. Bei ablehnender Entscheidung (Exit) werden seine

7 Diese Bereiche (Außen- und Innenpolitik) sind allerdings so viel weniger weitgehend institutionalisiert, daß das Bundesverfassungsgericht (1994) sie – im Gegensatz zu den supranationalen Bereichen der originären Gemeinschaften – dem Feld klassischer intergouvernementaler Kooperation zuschlägt. Ihre weitere Untersuchung verspricht deshalb keine Klärung der hier diskutierten Fragestellung.

Verhandlungspartner sich zwischen erhöhter Kompromißbereitschaft und Verzicht auf seine Teilnahme entscheiden müssen.<sup>8</sup> Im (derzeit rein hypothetischen) Fall schließlich, daß ein Mitgliedstaat seine Interessen außerhalb der Institution besser gewahrt sieht als innerhalb, wird er unabhängig von der rechtlichen Lage durch die gemeinsam errichtete Institution selbst auch später nicht am Austritt gehindert werden können (Weiler 1991: 2412; Taylor 1983: 269-294), denn die Institution selbst ist schwach im Vergleich zu ihren Mitgliedern (vgl. Bogdandy 1993). Kurz, es ist die Exit-Option, die die Kommunikationsebene wirkungsvoll mit der Handlungsebene verknüpft, indem sie die Einführung der dort bestehenden Restriktionen in den Verhandlungsprozeß zuläßt.

Wenn die Europäische Gemeinschaft aus dem Blickwinkel zwischenstaatlicher Kooperation innerhalb eines durch Anarchie geprägten internationalen Systems betrachtet wird, erscheint sie als umfassende internationale Institution, die, einem dynamischen Regime ähnlich, von den Mitgliedstaaten errichtet und unterhalten wird, um in einzelnen Bereichen sub-optimale Ergebnisse zu vermeiden und gemeinsame Kooperationsgewinne zu erzielen (Wessels 1988, 1991). In diesen Bereichen »poolen« diese Staaten ihre Souveränität (Keohane/Hoffmann 1991b: 10-13), aber sie verlieren weder ihre Rolle als mächtige Akteure im System der Gemeinschaft, noch ihre Fähigkeit zu unabhängigem Handeln (Taylor 1975; Hoffmann 1982).

### 3.2. *Die EG als institutioneller Rahmen für nachgeordnete Kooperation*

Die überraschende Ähnlichkeit der Europäischen Gemeinschaft mit dynamischen internationalen Regimen reduziert sich bei Betrachtung der Kommunikations- und Entscheidungsprozesse innerhalb des EG-internen politischen und rechtlichen Systems erheblich. Neben die Staaten treten mehrere wichtige Organe der Gemeinschaft mit weitgehenden Kompetenzen, z.B. die Kommission, der Gerichtshof und das Parlament. Die Mitgliedstaaten selbst agieren durch eine Vielzahl sub-staatlicher Einheiten, etwa Ministerialbürokratien, Nationalbanken und Gerichte (vgl. Wessels 1992). Schließlich spielen nicht-staatliche Akteure, etwa Interessengruppen (vgl. Kohler-Koch 1992), Firmen und sogar Einzelpersonen, eine bedeutende Rolle. In vieler Hinsicht weicht der Entscheidungsprozeß innerhalb der EG von dem sonst im internationalen System üblichen Muster ab und wird innerstaatlichen Politikprozessen ähnlich.

Diese eigentümliche Art der Entscheidungsfindung innerhalb der EG entsteht durch die Verteilung kooperativer Normen auf zwei hierarchisch angeordnete Ebe-

8 Zwei der den Unionsvertrag begleitenden Protokolle schließen die unmittelbare Anwendung bestimmter Regeln (automatischer Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion sowie Sozialunion) auf bestimmte Staaten (Großbritannien und Dänemark) aus. Sie beleuchten damit dreierlei, nämlich (a) die tatsächlich erfolgte Exit-Drohung dieser Staaten (keine Ratifizierung eines Vertrages, der diese Pflichten enthält), (b) das Bestreben, die mit dem Veto verbundenen Kosten (Blockade des Vertrages) zu vermeiden und (c) den auf dieser Basis erzielten Kompromiß.

nen. Dabei nimmt Kooperation auf der untergeordneten Ebene einen weitaus größeren Stellenwert ein als sonst in internationalen Institutionen üblich. Entscheidungen auf dieser Ebene werden unter dem Dach eines institutionellen Rahmens getroffen, der selbst ein kooperatives Arrangement darstellt.

### *3.2.1. Der Verschluß der Exit-Option*

Innerhalb des internationalen Systems ist es nicht ungewöhnlich, Ausführungs- und Verwaltungsentscheidungen sowie kooperationserweiternde Kompetenzen auf Organe zu übertragen, deren Errichtung auf einem Abkommen basiert (vgl. Gehring 1990). »Entscheidungsverfahren«, ein Element der oben erwähnten Regime-Definition, regeln nicht zuletzt solche im Rahmen eines errichteten internationalen Regimes zu treffenden Entscheidungen. Die Gründungsverträge für zwei der drei originären Gemeinschaften, die Montanunion und Euratom, kommen diesem Modell nahe. Sie umfassen vergleichsweise genau bestimmte Kriterien und klar definierte Kompetenzen für nachgeordnete Entscheidungen. Ähnliches gilt für die Kernbestandteile des EWG-Vertrages, die Zollunion und die Agrarpolitik.

Dagegen sieht der EWG-Vertrag für eine Reihe weiterer Politikfelder lediglich wenig konkrete Leitlinien vor. In diesen Bereichen erhielt die Institution zwar Entscheidungskompetenzen, aber keine konkreten Anweisungen für die Implementation. Die substantiellen Entscheidungen über verhaltenslenkende Normen wurden aus den Vertragsverhandlungen ausgeklammert und auf das neu errichtete Entscheidungssystem übertragen (vgl. Taylor 1975). Über diese breiten Entscheidungsspielräume hinaus erlangte die EG mittels einer allgemeinen Ermächtigungsklausel (Art. 235, EWG-Vertrag) die – ausgiebig genutzte – Fähigkeit, selbst neue Kompetenzen zu erwerben (vgl. Lachmann 1981). Während der 70er Jahre entwickelte sich auf dieser Basis etwa eine koordinierte europäische Umweltpolitik. Diese überaus weitgesteckten Möglichkeiten zur Erweiterung von Kooperation im Wege nachgeordneter Entscheidungen erklären, warum die originäre EWG sich zum Kern des Gemeinschaftssystems entwickelt hat. Aber sie erklären noch nicht den Erfolg von Kooperation auf der untergeordneten Ebene.

Die Errichtung einer weiteren Ebene substantieller Kooperation unterhalb der beiden für dynamische internationale Regime typischen Ebenen führt nicht notwendig zu einer grundlegenden Änderung des Charakters des Kommunikations- und Entscheidungsprozesses. Immer noch werden Entscheidungen innerhalb eines Systems getroffen, das die legitimierende Wirkung des Verhandlungsverfahrens nutzt, um die weitgehend freiwillige Implementation der Verhandlungsergebnisse sicherzustellen. Immer noch spielen die Mitgliedstaaten eine überragende Rolle, denn sie bleiben die einzigen originären Akteure, die grundsätzlich über die Option verfügen, ihre Interessen auch außerhalb der Institution zu verfolgen.

Solange die beiden Ebenen der Kooperation nicht scharf voneinander getrennt sind, werden die auf ihnen stattfindenden Kommunikationsprozesse sich nicht grundsätzlich unterscheiden. In diesem Fall werden die beteiligten Akteure auf ihre

durch die Wirksamkeit der Exit-Drohung gegründete Verhandlungsmacht zurückgreifen können, um ihre Interessen zu verfolgen. Entscheidungsregeln, die im Rahmen von Kooperationsarrangements auf der übergeordneten Ebene festgelegt sind, können dann nach Belieben ignoriert oder nur selektiv angewandt werden. Die französische »Politik des leeren Stuhls« 1965/66 (vgl. Lambert 1966; Groeben 1982: 268-285) illustriert den nie ausgeschlossenen Rückfall auf die Ebene übergeordneter, Exit-Drohungen ermöglichender Kooperation. Zur Bereinigung der Krise wurden die im EWG-Vertrag festgelegten Entscheidungsregeln, die vielfach Mehrheitsbeschlüsse vorsahen, im Luxemburger Kompromiß (vgl. Lahr 1983) de facto geändert – und zwar derart, daß nunmehr fast ausschließlich Einstimmigkeit erforderlich wurde.

Tatsächlich unterscheiden sich die Kommunikationsprozesse auf der Ebene untergeordneter Kooperation von »normalen« internationalen Verhandlungen deshalb nur, wenn – und insoweit wie – die (Drohung mit der) Exit-Option ausgeschlossen ist und die Verhandlungspartner sich dieser Quelle nicht mehr bedienen können, um Verhandlungsmacht zu gewinnen. Nur dann findet untergeordnete Kooperation nicht mehr unmittelbar auf der Grundlage des internationalen Systems statt, sondern ist durch die bereits bestehende Institution zuverlässig vor den widrigen Einflüssen der internationalen Anarchie geschützt. Ohne anwendbare Exit-Drohung zerbricht die ursprüngliche Verknüpfung des normbildenden Kommunikationsprozesses mit der Handlungsebene, auf der Verhaltensänderungen wirksam werden sollen, weil der herkömmliche Mechanismus der Internalisierung der dort bestehenden Restriktionen funktionsunfähig wird. Damit ändern sich die Spielregeln des Entscheidungsprozesses grundlegend.

Innerhalb der EG bewirkt das Zusammentreffen zweier Faktoren einen weitgehenden Verschluß der Exit-Option auf der Ebene untergeordneter Kooperation. Auf der einen Seite kombinieren die kooperativen Arrangements der übergeordneten Ebene (EWG-Vertrag) kooperationsfördernde Normen von erheblichem Interesse für die Mitgliedstaaten (d.h. Gemeinsamer Markt und Agrarpolitik) mit Verfahrensregeln, die den Prozeß nachgeordneter Entscheidungen leiten. Die Einhaltung der Verfahrensregeln ist damit unmittelbar an die substantiellen Interessen der Kooperationspartner gekoppelt. Zum anderen hat sich unter dem Dach dieses festgefügt institutionellen Rahmens ein hohes Maß an Differenzierung herausgebildet. Die Mitgliedstaaten interagieren auf zahllosen teilautonomen Sachgebieten durch ihre funktionellen Bürokratien und Ministerien (vgl. Bach 1992; Wessels 1992). Der in den Verträgen vorgesehene einheitliche Ministerrat ist längst zur Fiktion geworden und durch zahlreiche Fachministerräte ersetzt worden.<sup>9</sup> Auch auf der unteren Ebene verhandeln die Mitgliedstaaten über kooperative Arrangements und streben nach

9 Wessels (1991: 139-140) zählt mehr als 20 verschiedene Fachministerräte. Auf den positiven Einfluß der Existenz paralleler funktionaler Kommunikationskanäle für das Entstehen sektoral-spezifischer internationaler Kooperation haben bereits Keohane/Nye (1974) hingewiesen. Die Kehrseite ist allerdings »involuntary defection« (vgl. Putnam 1988), das Scheitern bereits ausgehandelter Kooperationsabkommen an Widerständen innerhalb der beteiligten Staaten.

Interessenausgleich. Auch auf dieser Ebene schließen sie Koppelgeschäfte ab (*issue linkages*), schnüren Pakete und einigen sich auf Kompensationszahlungen.<sup>10</sup> Aber die unmittelbare Folge der sachlichen Differenzierung ist, daß keines dieser Pakete sich auf alle Bereiche der EG-Kooperation gleichermaßen bezieht, sondern stets nur einen kleinen Ausschnitt betrifft.

Das Interesse jedes einzelnen Mitgliedstaates ist nunmehr geteilt. Auf der einen Seite bleibt er an den Kooperationsgewinnen interessiert, die sich aus den großen Paketlösungen der oberen Kooperationsebene ergeben. Dann muß er unnötige Destabilisierungen der entsprechenden kooperativen Arrangements vermeiden. Diese Arrangements legen jedoch auch die Verfahrensregeln für nachgeordnete Entscheidungen fest. Auf der anderen Seite hat er partikuläre Interessen auf vielen parallelen, vergleichsweise eng begrenzten Sachgebieten, auf denen im Wege nachgeordneter Kooperation zusätzliche gemeinsame Gewinne erzielt werden können.

Ein Mitgliedstaat ist nunmehr darauf angewiesen, das eine Interesse dem anderen unterzuordnen. Wenn er primär seine mit der Gesamtinstitution verbundenen Interessen verfolgt, muß er sich darauf beschränken, die Verhandlungsergebnisse im Bereich nachgeordneter Entscheidungen im Rahmen der festgelegten Verfahrensregeln zu beeinflussen. Wenn er dagegen zum Schutz seiner Interessen auf der unteren Ebene auf die Drohung mit der Exit-Option zurückgreift, ist er gezwungen, seine weitere Teilnahme am Kooperationsprozeß insgesamt in Frage zu stellen. Die Möglichkeit des selektiven, auf die einzelne Verhandlungsrunde begrenzten Exits besteht nicht. Solange die auf dem Spiele stehenden Interessen innerhalb eines einzelnen begrenzten Entscheidungsprozesses auf der untergeordneten Ebene im Vergleich mit den Gewinnen durch die Teilnahme an dem umfassenden Kooperationsprozeß also gering sind, bleibt die Exit-Drohung unglaublich und wird damit unbrauchbar. Zur Wahrung ihrer eigenen Interessen sind auch egoistisch-rationale Nutzenmaximierer dazu gezwungen, die von ihnen gemeinsam festgelegten Verfahrensregeln einzuhalten und die aufgrund dieser Regeln zustande gekommenen Ergebnisse zu akzeptieren.

### 3.2.2. *Die Institution als neue Machtquelle*

Der weitgehende Verschluß der Exit-Option auf der untergeordneten Kooperations-ebene hat erhebliche Folgen für den Entscheidungsprozeß. Er schneidet die Mitgliedstaaten von der ursprünglichen Quelle ihrer Verhandlungsmacht ab. Dennoch wird weiterhin verhandelt, d.h. die Akteure setzen ihre Interessen nicht ausschließlich im machtfreien Diskurs mittels begründeter Argumente, sondern auch im Wege des

10 Zur Bedeutung von Koppelgeschäften und Kompensationszahlungen in Verhandlungen vgl. Scharpf (1992a: 69-75). Wessels (1988) weist darauf hin, daß redistributive Geschäfte (bei denen es Gewinner und Verlierer gibt) auch im Rahmen der EG schwer durchzusetzen sind. Die verschiedenen Fonds des EG-Systems, die für sich betrachtet Ressourcen redistribuieren, können dann weitgehend als Kompensationszahlungen im Rahmen größerer Kooperationspakete verstanden werden (Marks 1992: 195-204).



*bargaining* durch. Dazu bedürfen sie frei verfügbarer Machtpotentiale. Die Institution selbst wird zur neuen Machtquelle, indem ihre Verfahrens- und Entscheidungsregeln den Akteuren Beteiligungs- und Stimmrechte verleihen.

Diese Regeln legen die Machtpotentiale jedoch nicht notwendig gemäß der außerhalb der Institution bestehenden tatsächlichen Machtverteilung fest (wie immer diese erhoben werden mag). Sie sind ihrerseits Resultate von Verhandlungsprozessen auf der übergeordneten Ebene (Peters 1992: 83). Deshalb wird die im Rahmen der Verhandlungen relevante Interessenkonstellation nun nicht zuletzt durch die Folgen kommunikativ entstandener Regeln bestimmt. Wenn diese Regeln Einstimmigkeit vorsehen, so wie der EWG-Vertrag in einigen Sachbereichen und die Praxis des Luxemburger Kompromisses für fast alle Entscheidungen, erhalten alle Mitgliedstaaten gleichermaßen das Recht, jede ihnen nicht genehme Entscheidung zu blockieren – unabhängig von begleitenden Faktoren wie Größe, Interessenlage oder Bedeutung in dem betreffenden Problemfeld. Dieses Recht geht weit über den herkömmlichen Konsens internationaler Verhandlungen hinaus, denn die Teilnehmer-schaft am Entscheidungsprozeß ist nicht mehr variabel. Ohne Zustimmung aller anderen Verhandlungspartner kann eine Gruppe kooperationswilliger Akteure kein Arrangement annehmen. Variationen des Kreises der Kooperationspartner (vgl. Schmitter 1992) und abgestufte Integration (vgl. Grabitz 1984) werden erheblich erschwert.

Andererseits müssen nicht mehr alle Entscheidungen von allen Verhandlungspartnern gleichermaßen unterstützt werden, solange die Exit-Option praktisch verschlossen ist. Damit werden Abstimmungen möglich. Die Entscheidungsregeln des EG-Vertrages sehen Mehrheitsbeschlüsse, gewichtetes Stimmrecht und qualifizierte Mehrheiten vor. Ein solches erleichtertes Verfahren beschleunigt den Entscheidungsprozeß erheblich (vgl. Engel/Borrmann 1991; Dehousse/Weiler 1990), weil Verhandlungen bereits abgeschlossen werden können, wenn ein Vorschlag die notwendige Mehrheits-Unterstützung gefunden hat.<sup>11</sup> Abstimmungen sind jedoch nicht unproblematisch, weil sie den Entscheidungsprozeß teilweise von horizontaler auf hierarchische Koordination umstellen. Damit einher geht die Gefahr verstärkter Widerstände durch überstimmte Staaten in der Implementationsphase. In einem horizontalen System ohne wirkungsvolle Zwangsgewalt werden Mehrheitsentscheidungen nur bei Erfüllung von zwei weiteren Bedingungen sinnvoll sein. Ein unterlegener Mitgliedstaat muß darauf vertrauen können, nicht ständig überstimmt zu werden. Nur wenn marginalisierte Minoritäten wechseln, verknüpft das Mehrheitsverfahren zuverlässig gegenwärtige mit zukünftigen Entscheidungen und erweitert damit implizit die Möglichkeiten für Koppelgeschäfte. Außerdem dürfen die Entscheidun-

11 Die derart gesteigerte Flexibilität trägt zur Vermeidung der »Politikverflechtungsfälle« (Scharpf 1985) bei, die entsteht, wenn Kompetenzen bereits von der mitgliedstaatlichen Ebene auf die EG-Ebene verlagert worden sind, dort aber mangels Entscheidungsfähigkeit nicht ausgeübt werden können. Das gilt etwa für die notwendige Modifikation bereits bestehender Entscheidungen, die vielfach redistributive Wirkungen entfalten wird.

gen nicht von so hoher Bedeutung für einen Mitgliedstaat sein, daß sie seine Teilnahme am Kooperationsprozeß insgesamt in Frage stellen.<sup>12</sup>

In der Gemeinschaft ist der Trend zur Mehrheitsabstimmung daher keineswegs ungebrochen. Das generelle Streben nach möglichst weitgehender Unterstützung wird vielmehr auf der einen Seite um die Möglichkeit ergänzt, verbleibende Minderheiten zu überstimmen, auf der anderen Seite aber um das stillschweigende – aus dem Luxemburger Kompromiß überkommene – Recht dieser Minderheit, in Fragen von vitaler Bedeutung ihr Veto einzulegen (Weiler 1991: 2459). Zusammengenommen nähern sich diese Elemente dem Konsensverfahren internationaler Verhandlungen.<sup>13</sup> Sie tragen zur Beschleunigung des Entscheidungsprozesses bei und vermeiden gleichzeitig hierarchische Entscheidungen, die vielfach als zentraler Bestandteil der Supranationalität der EG angesehen werden (vgl. Bogdandy 1993).

Der Verschluß der Exit-Option und die Öffnung der Entscheidungsregeln als neue Quelle der Verhandlungsmacht hat weitere wichtige Folgen für den Verhandlungsprozeß. Wenn selbst die originären (staatlichen) Akteure innerhalb des Entscheidungsprozesses auf institutionell übertragene Machtpotentiale angewiesen sind, so können im Rahmen der Institution weitere Akteure kreiert und mit derselben Art von Verhandlungsmacht ausgestattet werden. Das Gemeinschaftssystem umfaßt eine Reihe solcher institutionell geschaffenen Akteure. Darunter sind die Kommission mit ihrem alleinigen Recht zur Einleitung des Normsetzungsverfahrens, der Gerichtshof mit seiner Kompetenz zum Erlaß bindender Urteile und das Parlament.<sup>14</sup>

Die Resultate des innergemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses gehen nun nicht mehr ausschließlich aus der Interaktion zwischen den originären Akteuren hervor, die allein die hypothetische Fähigkeit besitzen, sich aus der Institution zurückzuziehen. Sie entstehen unter Beteiligung künstlich errichteter Akteure. Obwohl deren Existenz und Einflußmöglichkeiten unmittelbar mit der Institution verknüpft sind, unterscheiden sich ihre Einflußressourcen nicht grundsätzlich von denen der originären Akteure, solange diese innerhalb des institutionellen Rahmens ope-

12 Dementsprechend findet nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (1994: 184) »das Mehrheitsprinzip [...] seine Grenze in den Verfassungsprinzipien und elementaren Interessen der Mitgliedstaaten«.

13 Wessels (1991: 147) berichtet, daß Mehrheitsentscheidungen in der EG ohne eigentliche Stimmabgabe ergehen. Sobald ein Vorschlag die Unterstützung einer qualifizierten Mehrheit gefunden hat, wird er demnach im Konsens angenommen. Die unterlegene Minderheit läßt den Beschluß also trotz inhaltlicher Differenzen passieren. Sie könnte die Entscheidung aber durch formalen Widerspruch verhindern. Im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ist »Konsens« sehr ähnlich definiert, nämlich als »absence of any objection expressed by a Representative and submitted by him as constituting an obstacle to the taking of the decision in question« (zit. nach Sizoo/Jurjens 1984: 57, Hervorh. T.G.).

14 Im EG-internen Entscheidungsprozeß erscheinen, anders als Schneider/Werle (1989) im Anschluß an Coleman (1979) annehmen, die Kommission und das Gericht als neue Akteure, nicht die Gemeinschaft selbst. Anders dagegen im Außenverhältnis: Im Außenwirtschaftsbereich verhandeln die USA mit der Gemeinschaft, vertreten durch die Kommission, so wie sie auf anderen Feldern mit Deutschland oder Frankreich, vertreten durch deren Regierungen, verhandeln.

rieren. Innerhalb des Gemeinschaftssystems stellt der Ministerrat lediglich eines von mehreren Organen dar, das weder der Kommission noch dem Gerichtshof übergeordnet ist. Und dennoch kontrollieren die in ihm versammelten originären Akteure des Systems die machtheilenden Entscheidungsregeln und sind jederzeit in der Lage, sie im Rahmen einer Staatenkonferenz zu modifizieren.

Durch den Verschluß der Exit-Option ist der normbildende Kommunikationsprozeß der untergeordneten Ebene nur noch lose mit der auf der Handlungsebene bestehenden Interessenkonstellation verkoppelt. Die Spielräume für gemeinsame Entscheidungen, deren Ergebnisse von den beteiligten Akteuren als legitim betrachtet werden, wachsen. Dementsprechend steigt die legitimierende Bedeutung der Entscheidungsverfahren selbst (Luhmann 1978). Innerhalb der Grenzen des zur Verfügung stehenden Spielraums schließt sich der Kommunikationsprozeß und operiert nun nach Art eines sozialen Systems (Luhmann 1987) ausschließlich nach seinen eigenen Regeln. Sobald sich aber ein Mitgliedstaat der Drohung mit der Exit-Option als Machtquelle bedient, bricht die Kommunikation (zeitweise) ab.<sup>15</sup> Das Schicksal der Institution hängt deshalb nicht unwesentlich davon ab, ob die Verfahrensregeln diese Grenzüberschreitung auffangen und verhindern können.

### 3.2.3. *Der Einfluß institutioneller Akteure auf den Verhandlungsprozeß*

Die Errichtung institutioneller Akteure (Kommission, Gericht etc.) und ihre Ausstattung mit eigenen Entscheidungsspielräumen und Kompetenzen, d.h. einer eigenen Machtbasis, gibt der EG nicht nur ihr Gepräge nach außen. Sie führt zu erheblichen Erleichterungen im normbildenden Kommunikationsprozeß. Der Status der originären Akteure vermindert sich jedoch automatisch durch die Errichtung neuer Akteure, da »Macht« ein relatives Gut ist. Sind die Mitgliedstaaten in internationalen Regimen in der Lage, den Kommunikationsprozeß gemeinsam zu kontrollieren, so bilden sie innerhalb des EG-Entscheidungsprozesses nur eines unter mehreren Organen. Warum gehen egoistisch-rationale Nutzenmaximierer eine derartige Einschränkung ihrer Einflußmöglichkeiten ein?

Die Kooperationstheorie (vgl. oben, Kap. 2.1.) gibt eine grundsätzliche Antwort auf diese Frage. In Situationen, die Kooperationsmöglichkeiten einschließen, haben die beteiligten Akteure einander widersprechende Handlungsoptionen (»mixed motives«). Auf der einen Seite verfolgt jeder von ihnen seine Interessen ohne Rücksicht auf das Wohl seiner Mitspieler, auf der anderen Seite ist gerade dieses Verhalten die Ursache des entstehenden Dilemmas. Folglich ist es die grundlegende Aufgabe kooperationsfördernder Institutionen, das Rationalitätskalkül der Akteure so zu verändern, daß kollektiv und individuell verbesserte Ergebnisse erzielt werden können. Dazu tragen die institutionellen Akteure nicht über unmittelbaren

15 Es geht hier also immer noch ausschließlich um den auf der Kommunikationsebene angesiedelten Prozeß der Normbildung. Gehandelt wird noch nicht, weder strategisch (erfolgsorientiert) noch kommunikativ (entsprechend legitimer Normen).

Zwang, sondern über Kommunikation, d.h. über die gezielte Beeinflussung des Verhandlungs- und Entscheidungsprozesses bei.

Die analytische Unterscheidung von zwei Phasen im normbildenden Verhandlungsprozeß erleichtert die Untersuchung der Einflußnahme institutioneller Akteure. Erfolgreiche Steuerung des Akteursverhaltens durch kooperationsfördernde Normen setzt zunächst voraus, daß der normbildende Verhandlungsprozeß überhaupt initiiert wird und weiterhin, daß er durch gemeinsame Vereinbarungen (Normen) erfolgreich abgeschlossen wird. Beide Phasen sind problematisch und können zum Scheitern des kollektiven Steuerungsbemühens führen. In beiden Fällen fördert ein institutioneller Akteur der EG den Erfolg.

Schon in der Initiativphase kann Kooperation scheitern, weil normbildende Verhandlungen gar nicht erst beginnen. Verhandlungsinitiativen sind nicht nur kostspielig und belasten die (bürokratischen) Ressourcen des Initiators. Sie können darüber hinaus bereits negative Auswirkungen auf die spätere Verteilung der gemeinsam produzierten Kooperationsgewinne haben, denn der Initiator muß seine Interessen in dem betreffenden Problemfeld jedenfalls teilweise aufdecken. Andere Akteure können ihre Reaktionen dagegen vom Inhalt seiner Vorschläge abhängig machen (vgl. Benz 1993). Verhandlungsinitiativen werden damit selbst zu einem kollektiven Gut. Ein egoistisch-rationaler Nutzenmaximierer wird dazu tendieren, sich zurückzuhalten und darauf zu hoffen, daß ein anderer Akteur die Rolle des »politischen entrepreneurs« (Young 1989: 355) übernimmt, obwohl diese Strategie das Scheitern der Kooperation einschließt. Im internationalen System beginnt der eigentliche Verhandlungsprozeß deshalb häufig erst nach langwierigen Vorverhandlungen (vgl. J. Stein 1989).

Diesem Dilemma wird innerhalb des EG-internen Entscheidungsprozesses überaus wirkungsvoll begegnet. Die Initiierung von Verhandlungen obliegt ausschließlich der Kommission. Die Mitgliedstaaten haben die Last der Initiative auf einen institutionell geschaffenen Akteur verlagert, der außerhalb der zwischenstaatlichen Verhandlungen steht. Gemeinsam werden sie zum Empfänger seiner Vorschläge und können diese annehmen, ablehnen oder ändern (Taylor 1975: 338-340). Dadurch verlieren sie die Möglichkeit, durch eigene Initiativen Einfluß auf den Verhandlungsprozeß zu gewinnen. Dieser Nachteil trifft jedoch nur wenige Teilnehmer in Bezug auf jedes einzelne Projekt. In multilateralen Verhandlungen werden stets die meisten Akteure über Entwürfe beraten, die nicht von ihnen selbst stammen. Außerdem behalten die Staaten die Option, durch Beschluß des Ministerrates, des in der Union verankerten Europäischen Rates oder auf informellem Wege Normbildungsvorhaben selbst anzustoßen. An den Schwierigkeiten der Initiativphase muß Kooperation deshalb nicht scheitern.

Auch die Verhandlungsphase im eigentlichen Sinne kann dazu führen, daß bestehende Kooperationsmöglichkeiten nicht realisiert werden, weil Verhandlungen nicht erfolgreich abgeschlossen werden können oder die erzielten Ergebnisse vorhandene Spielräume nicht vollständig ausschöpfen. Die Erzielung eines zufriedenstellenden Verhandlungsergebnisses kommt wiederum einem kollektiven Gut gleich. Gemeinsame Gewinne entstehen nur, wenn die beteiligten Akteure gemein-

sam Kooperationsmöglichkeiten ausloten (*arguing*). Dies aber setzt den (zeitweiligen) Verzicht auf die Erzielung individueller Vorteile hinsichtlich der Verteilung der Kooperationsgewinne (*bargaining*) voraus. Die Akteure geraten in ein Dilemma, das Verhandlungen nicht nur zeitaufwendig und mühsam macht, sondern auch das Risiko des Scheiterns in sich birgt (vgl. Scharpf 1992a: 76-80; Sebenius 1992; siehe oben, Kap. 2.2.).

Auch dieses Dilemma wird durch die Beteiligung eines institutionellen Akteurs entschärft (vgl. H. Wallace 1983: 57-67). Durch ihr ausschließliches Initiativrecht erlangt die Kommission die Kontrolle über den Verhandlungsgegenstand. Trotz einer Reihe von Vorstufen, in denen Initiativen auch mit den Staaten beraten werden (vgl. Taylor 1983: 93-115; Ludlow 1991), bestimmt sie nicht nur den Ausgangspunkt der Verhandlungen, sie nimmt auch Einfluß auf die Verbindung einzelner Vorschläge zu Paketen (vgl. Schmidt v. Sydow 1980) und damit auf die Strukturierung des Kommunikationsprozesses selbst. Sobald die Mitgliedstaaten im Mehrheitsverfahren entscheiden, beeinflußt sie darüber hinaus die Bestimmung der marginalisierten Minderheit (Garrett 1992: 550f). Im Falle der Standardsetzung entlang eines Kontinuums etwa kann der Kommissionsvorschlag entweder den Ausschluß der Hochstandardländer, der Schlußlichter oder der Länder mit extremen Positionen auf beiden Seiten des Spektrums vorsehen. Bereits durch das Vorschlagsverfahren wird der EG-interne Entscheidungsprozeß damit von partikularen Interessen entlastet und verstärkt auf die Realisierung gemeinsamer Interessen gerichtet.

Der Einfluß der Kommission ist mit der Unterbreitung eines Vorschlages nicht beendet. Auch während des Verhandlungsprozesses im Rat sind die Mitgliedstaaten nur schwer in der Lage, sich vom Kommissionsvorschlag zu lösen. Die Kommission selbst kann ihren Vorschlag dagegen jederzeit ändern. Der Grad der Zustimmung wird also in dem Maße steigen, in dem die Kommission bestehende Ablehnungsgründe beseitigt. Dadurch wandelt sich der Charakter der Verhandlungen grundlegend. Die Intervention eines Mitgliedstaates ist nicht mehr (nur) an die anderen Staaten gerichtet, sondern (auch wesentlich) an die Kommission in ihrer Rolle als unparteiischer Vermittler. Der institutionelle Akteur wird zum aktiven Förderer des Konsenses. Sein Wirken reduziert die Gefahr des Scheiterns auch in der zweiten Phase des Verhandlungsprozesses erheblich.

Die Mitgliedstaaten haben sich für die Verhandlungsphase also in vielfältiger Weise gebunden, um die im Verhandlungsprozeß liegenden Schwierigkeiten gemeinsam zu überwinden und die Wahrscheinlichkeit der erfolgreichen Umsetzung bestehender Kooperationsmöglichkeiten zu erhöhen. Dazu haben sie die Kommission mit beträchtlichen Möglichkeiten zur Beeinflussung des Normbildungsprozesses ausgestattet,<sup>16</sup> die nicht unmittelbar in den bürokratischen Machtressourcen der »Eurokratie« wurzeln.

16 Um so wichtiger ist die Kontrolle dieses Akteurs. Im System zwischenstaatlicher Kooperation obliegt sie im wesentlichen den Mitgliedstaaten. Ein Blick auf die tatsächlichen Verfahrensabläufe zeigt, daß das Europäische Parlament gegenwärtig wenig systemkonform in den Entscheidungsprozeß eingreift und die Kommunikation zwischen Rat und

### 3.2.4. Die Sicherstellung der Implementation der Verhandlungsergebnisse

Der erfolgreiche Abschluß normbildender Verhandlungen garantiert noch keineswegs den Erfolg kollektiver Steuerungsbemühungen. Kooperation entsteht nicht ohne weitgehend normkonformes Verhalten der beteiligten Akteure. Grundsätzlich liegt die Implementation kooperationsfördernder Normen in der EG wie im Fall internationaler Regime nahezu vollständig im Kontrollbereich der Mitgliedstaaten. Die Entscheidung über das tatsächliche Verhalten ist dem kollektiven Zugriff damit weitgehend entzogen. Ein Staat ist in der Lage, einen Teil der beschlossenen Normen ganz, einen anderen partiell und einen weiteren gar nicht umzusetzen (vgl. Puchala 1975). Die Möglichkeit des selektiven Exit ist in dieser Phase nicht automatisch verschlossen.

Erwartete Implementationsprobleme können einen negativen Einfluß auf die Verhandlungsphase ausüben, wenn Akteure aufgrund der entstehenden Unsicherheiten auf die Realisierung bestehender Kooperationsmöglichkeiten verzichten. Auch bereits errichtete Kooperation wird durch normwidriges Verhalten destabilisiert, wenn eigentlich kooperationswillige Akteure sich gegen Ausbeutung durch Trittbrettfahrer zu schützen beginnen und selbst auf normkonformes Verhalten verzichten. Reaktionen auf normwidriges Verhalten sind deshalb sowohl für die Stabilisierung der Institution selbst und ihrer Normen als auch für die Aufrechterhaltung und Entwicklung der angestrebten Kooperation unabdingbar (vgl. Gehring 1994: 451-479).

Die Sanktionierung normwidrigen Verhaltens auf der Handlungsebene wirkt jedoch für die Mitgliedstaaten ein Kooperationsproblem zweiter Ordnung (Elster 1989: 40-41) auf, da Handlungen kostspielig sind. Außerdem führt sie zum Austritt der Interaktion aus dem kooperationsfördernden Kommunikationsprozeß und kann allein deshalb überaus destabilisierend wirken. Die Einrichtung einer zentralen Zwangsgewalt, die Idee des Hobbesianischen Leviathan, würde darauf abzielen, das Problem durch Hierarchisierung zu lösen.<sup>17</sup> Mit Ausnahme begrenzter Felder, in denen sie (in Form der Fonds) über eigene finanzielle Ressourcen verfügt oder in denen die Kommission gemeinschaftliche Normen implementiert, ist die EG jedoch gegenüber ihren Mitgliedstaaten schwach und verfügt nicht über Macht im Weberischen Sinne der »Chance, den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen« (Weber 1972: 28).

Stattdessen verfügt das Gemeinschaftssystem über vielfältige Möglichkeiten, Reaktionen auf Normverstöße im Rahmen des bestehenden Kommunikationsprozesses abzuwickeln. In ihrem Zentrum steht der Europäische Gerichtshof als zweiter wichtiger, erst durch die Institution errichteter Akteur. Gerichtsentscheidungen stellen

Kommission eher stört als fördert (Engel/Borrmann 1991: 94-96). Aus diesem Grund schlägt Scharpf (1992b) die direkte Wahl der Kommission durch das Parlament vor.

- 17 Dies ist die Grundlage des »kommunikativen Handelns«. In seiner »Diskurstheorie des Rechts« sucht Habermas (1992: 44-45) ausdrücklich nach Normen, die »gleichzeitig durch faktischen Zwang und durch legitime Geltung Folgebereitschaft bewirken«. Für den modernen Staat setzt er die Existenz eines ausreichend starken »faktischen Zwanges« stillschweigend voraus.

nachgeordnete Entscheidungen auf der Basis geltender Normen dar. Sie verhindern, daß Normen durch interessierte Akteure nach Belieben einseitig interpretiert werden und schaffen Rechtsklarheit, indem sie bestehende Grauzonen beseitigen und den betroffenen Akteur vor die Wahl zwischen normgemäßem und nunmehr offensichtlich normwidrigem Verhalten stellen.

Die EG verfügt über ein System obligatorischer Streitbeilegung, das den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, (vermeintlich) normwidriges Verhalten ihrer Kooperationspartner in einem diskursiv geprägten Entscheidungsverfahren (vgl. Alexy 1978; Kratochwil 1989) zu bearbeiten. Der Konflikt kann damit (zunächst) auf der Kommunikationsebene belassen und dort möglicherweise auch gelöst werden. Die Initiative verursacht allerdings Kosten und erhält damit den Charakter eines kollektiven Gutes. Im Laufe der Zeit wird jeder Mitgliedstaat aus unterschiedlichen Gründen geltende Normen übertreten. Wer also ein Verfahren gegen einen Kooperationspartner anstrengt, riskiert, selbst verklagt zu werden. Wer andere schont, kann dagegen hoffen, selbst geschont zu werden. In der Praxis verzichten die Mitgliedstaaten weitgehend auf den Weg der direkten Klage.

Aus dem Dilemma, das sich aus der Einschaltung des einen institutionellen Akteurs, des Gerichts, ergibt, hilft den Staaten ein anderer durch die Institution kreierter Akteur, die Kommission. Sie kann jederzeit ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat einleiten, sei es im Anschluß an eigene Beobachtungen, sei es aufgrund von Beschwerden durch Bürger, Beamte der Mitgliedstaaten oder durch diese Staaten selbst (Schmidt v. Sydow 1980: 31). Dieser Weg wird zunehmend häufig beschritten.<sup>18</sup> Durch das Verfahren wird ein (möglicher) bilateraler Konflikt zwischen zwei Mitgliedstaaten in eine Auseinandersetzung zwischen einem normwidrig handelnden Staat und der Gemeinschaft insgesamt, vertreten durch ein Gemeinschaftsorgan, transformiert. Das Vertragsverletzungsverfahren umfaßt eine Reihe von Stufen, über die der Konflikt schrittweise eskaliert werden kann, und erhöht so die Chance der Konfliktlösung auf der Kommunikationsebene. Die Kommission berät Beschwerden zunächst informell mit dem betroffenen Mitgliedstaat. Dann folgen (a) eine mit Fristen versehene Mahnung, (b) eine wiederum fristsetzende, mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission, (c) das Einreichen der Klage beim Gerichtshof sowie schließlich (d) das Urteil des Gerichts.

Das Verfahren ist überaus erfolgreich. Auf jeder Stufe der Eskalationsleiter nimmt die Zahl der anhängigen Fälle so drastisch ab, daß die Zahl der Konflikte, in denen schließlich ein Urteil des Gerichts von dem betreffenden Mitgliedstaat offen mißachtet wird, verschwindend gering ist.<sup>19</sup> Auch wenn in der EG vielfältige Im-

18 Vgl. Ehlermann (1981) und auch den jährlich erscheinenden »Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts«, etwa KOM (91) 321 endg. Abl. 1991 C 338/6.

19 Schmidt v. Sydow (1980: 34-36) gibt folgende Relation an: Von 100 der Kommission zu Gehör gekommenen Beschwerden führen 14 zur Mahnung, davon 5 zur mit Gründen versehenen Stellungnahme, davon eine zur Einleitung des Gerichtsverfahrens und davon wiederum jede zweite zum Urteil. In der Tendenz ähnlich Krislov et al. (1986).

plementationsprobleme bestehen, ist das Implementationsverhalten doch vergleichsweise gut (vgl. Keohane/Hoffmann 1991b: 11-13). Sowohl für den Erfolg institutionalisierter Kooperation als auch für den Bestand der Institution selbst ist es jedoch von mindestens ebenso großer Bedeutung, daß Konflikte unter den Kooperationspartnern innerhalb des EG-internen Kommunikationsprozesses bearbeitet und dort auch weitgehend gelöst werden können (vgl. Fisher 1981: 29-33).

Zur Sicherstellung der Implementation nachgeordneter kooperativer Arrangements, die nicht auf der Anwendung durchsetzungsfähiger Zwangsmittel beruht, sehen die Entscheidungsregeln eine noch weitergehende Selbstbindung der Mitgliedstaaten vor. Sie greifen von außen in den nationalen Entscheidungsprozeß ein und schaffen eine transnationale Dimension, in der die Staaten ihre Fähigkeit verlieren, als einheitlich handelnde Akteure aufzutreten. Die aus dem EG-internen Entscheidungsprozeß hervorgehenden Normen sind unmittelbar bindend für die Mitgliedstaaten. Damit wird für nachgeordnete Entscheidungen die mühsame und zeitraubende Ratifikationsprozedur des herkömmlichen internationalen Rechts umgangen. Die nationalen Gesetzgeber (Parlamente) sind verpflichtet, Richtlinien in innerstaatliches Recht umzusetzen, und verlieren weitgehend ihren legislativen Entscheidungsspielraum (Bleckmann 1991: 574-575). In der Form von »Verordnungen« und »Entscheidungen« geht EG-Recht sogar automatisch in die nationalen Rechtsordnungen ein und wendet sich unmittelbar an alle betroffenen nicht- und sub-staatlichen Akteure, etwa Bürger, Firmen, ausführende Behörden und Gerichte.

Sobald eine europäische Norm innerstaatlichem Recht gleichgestellt ist, übernehmen nationale Gerichte die Kontrolle über die fachgerechte Anwendung im Konfliktfall. Diese Gerichte sind ihrerseits aufgerufen (und in einigen Fällen verpflichtet), Zweifelsfragen der Interpretation europäischer Rechtsnormen dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen. Durch dieses häufig angewandte Vorabentscheidungsverfahren (vgl. Seidel 1983; Streil 1983) erhalten auch nationale Gerichte die Kompetenz, den EG-Streitschlichtungsmechanismus auszulösen. Bürger der Mitgliedstaaten (einschließlich juristischer Personen) erlangen – vermittelt über die innerstaatlichen Gerichte – die Fähigkeit, ihre Staaten auf Einhaltung des EG-Rechts zu verklagen. Damit verfügen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs nach diesem Verfahren über einen inhärenten Implementationsmechanismus (vgl. Burley/Mattli 1993). Sie richten sich an nationale Gerichte und sind damit unmittelbar an zwei konstituierende Pfeiler der gesellschaftlichen Organisation moderner Industriestaaten gekoppelt, an das Rechtsstaatsprinzip und die Unabhängigkeit der Justiz.

Die Mitgliedstaaten verlieren damit die Fähigkeit, autonom über die Implementation kooperationsfördernder Normen zu entscheiden (Garrett 1992: 555-558). Ihr Verhalten wird aufgrund der von ihnen selbst geschaffenen Regeln und unter Beteiligung ihrer Bürger fortwährend von innen auf Normkonformität geprüft. Urteile des Europäischen Gerichtshofs, Endpunkte im kommunikativen Konfliktbeilegungsverfahren, richten sich gar nicht mehr an die Staaten selbst, sondern werden direkt in die innerstaatlichen Rechtssysteme introjiziert. Auch in der Implementationsphase wird die auf den Einzelfall bezogene, selektive Exit-Option *de facto* geschlossen (Weiler 1981).



Die Überwachung der Implementation europäischer Normen durch nationale Gerichte und den Europäischen Gerichtshof unterstreicht die Ambivalenz der Einsetzung institutioneller Akteure für die kooperierenden Staaten. Solange die Entscheidungen dieser Gerichte im wesentlichen als fachgerechte Anwendung im politischen Entscheidungsprozeß entstandener Normen angesehen werden, erhöhen sie die Wahrscheinlichkeit, daß die betroffenen Staaten sich tatsächlich normkonform und kooperativ verhalten. Um ihre Aufgabe erfüllen zu können, müssen die Gerichte aber über einen ausreichend großen Entscheidungsspielraum verfügen. Dieser Spielraum erweitert sich fast zwangsläufig in Fällen, die zum Zeitpunkt der Normbildung so nicht vorhergesehen worden waren (vgl. Scheingold 1965: 20-22). So konnte der Europäische Gerichtshof das Vorabentscheidungsverfahren mit seinem inhärenten Implementationsmechanismus in den vergangenen Jahrzehnten nutzen, um das System des europäischen Rechts gleichsam an den Mitgliedstaaten vorbei erheblich auszubauen. Er stellte die Überordnung des europäischen Rechts über das Recht der Mitgliedstaaten fest und entwickelte die Doktrin der Direktwirkung von Verträgen und Richtlinien (E. Stein 1981). Er begründete den Grundsatz der Staatshaftung für Schäden infolge verspäteter oder ungenügender Umsetzung europäischen in nationales Recht (Schockweiler 1993), hob eine europäische Staatsbürgerschaft (Mancini 1991: 185-189) aus der Taufe und konstituierte aus den Verfassungsprinzipien der Mitgliedsländer einen europäischen Grundrechtskatalog.

Aus dem Blickwinkel der zwischenstaatlichen Kooperation stellt die aktive Beteiligung des Europäischen Gerichtshofes an der Förderung der Integration eine weitgehend unintendierte Entwicklung dar, ob man sie nun befürwortet (Mancini 1991; Shapiro 1992) oder ablehnt (Rasmussen 1986). Dennoch hat der Gerichtshof durch seine Entscheidungen die Belastbarkeit der Institution insgesamt nicht überbeansprucht. Urteile mit weitreichenden politischen Folgen erlangen ihre Autorität stets erst nach dem Urteil aufgrund der Reaktion anderer Akteure (Hart 1961: 127). Es ist deshalb von nicht zu unterschätzender Bedeutung, daß die originären Akteure des Gemeinschafts-Systems nicht durch Überschreitung der Grenzen des EG-internen Kommunikationsprozesses reagiert haben.<sup>20</sup>

Auch für die Implementationsphase haben die Mitgliedstaaten sich also in vielfältiger Weise selbst gebunden, um die zur Erzielung angestrebter Kooperationsgewinne notwendigen Verhaltensänderungen sicherzustellen. Dies betrifft nicht nur die Errichtung eines weiteren institutionellen Akteurs und seine Ausstattung mit weitreichenden Kompetenzen, sondern auch die Zulassung eines transnationalen Prozesses der Kommunikation unter Gerichten, der in vielen Fällen die Option des aus übergeordneten Interessen vorgenommenen begrenzten Normverstoßes (selekti-

20 Allerdings gibt es Versuche der Mitgliedstaaten, den Spielraum des Gerichtshofes zu beschränken. So soll das den Unionsvertrag begleitende Protokoll zum Artikel 119 des EG-Vertrages die Wirkung einer Entscheidung des EuGH begrenzen. Außerdem dehnt der Unionsvertrag die Kompetenzen des Gerichts ausdrücklich nicht auf die neuen Kompetenzen der Union aus und schließt damit eine dynamische Entwicklung im Wege transnationaler Rechtsprechung insbesondere im Bereich der Innen- und Rechtspolitik aus.

ves Exit) de facto ausschließt, solange ein Mitgliedstaat nicht bereit ist, die Institution selbst in Frage zu stellen.

#### *4. Schlußfolgerungen*

Die Analyse der institutionellen Struktur der EG zeigt, daß das Design einer Institution in erheblichem Maße auf die Handlungen egoistisch-rationaler Akteure einzuwirken vermag. Es kann wesentlich zum Gelingen von Kooperation, die von den beteiligten Akteuren gemeinsam angestrebt wird, beitragen, aber es kann im gleichen Maße hinderlich wirken. Das institutionelle Design stellt darüber hinaus eine von den beteiligten Akteuren vergleichsweise frei gestaltbare Größe dar, sofern Institutionen gezielt errichtet werden und nicht der Herausbildung kooperativen Handelns zeitlich nachfolgen. Die Institution selbst (unterschieden von der durch sie geförderten Kooperation) wird damit zu einem eigenständigen Einflußfaktor und zu einem wichtigen Untersuchungsgegenstand im Rahmen der Diskussion um institutionalisierte Kooperation im internationalen System.

Die Untersuchung der Einflußmechanismen kooperationsfördernder internationaler Institutionen muß dem im kooperationstheoretischen Fundament der Regime-Debatte ausgearbeiteten Konzept des strategischen Handelns egoistisch-rationaler Akteure kein vollständig neues Handlungsmodell entgegensetzen. Solange nicht grundsätzlich in Abrede gestellt wird, daß strategischem Handeln im internationalen System eine große Bedeutung zukommt, ist es erhellend, die Rolle von Institutionen aus diesem Blickwinkel zu betrachten. Anknüpfungspunkte bieten das Kooperationsdilemma sowie das daraus resultierende Interesse egoistisch-rationaler Akteure an der Vermeidung sub-optimaler Ergebnisse durch Selbstbindung, die bestimmte Handlungsoptionen wirksam ausschließt.

Wenn eine Gruppe von Akteuren einem Dilemma gezielt entgehen will, müssen ihre Mitglieder in Verhandlungen über verhaltenslenkende Normen eintreten. Bereits die Eröffnung einer von der Handlungsebene abgelösten weiteren Ebene der Interaktion kommt einem Akt der freiwilligen Selbstbeschränkung gleich: Innerhalb des Konferenzraums werden Interessen durch Kommunikation, nicht durch Handlungen vertreten. Der Verhandlungsprozeß ist in vielfältiger Weise, etwa hinsichtlich der beteiligten Akteure und der bearbeiteten Themen, begrenzt und von parallelen Prozessen abgetrennt. Selbst im Wege der Kommunikation entstandene kollektive Entscheidungen der beteiligten Akteure beeinflussen damit die in den Verhandlungen wirksam werdende Interessenstruktur. Die Möglichkeit der Beeinflussung des von der Handlungsebene abgelösten Kommunikationsprozesses über Normen wird zum Einfallstor für den institutionellen Einfluß auf das Verhalten egoistisch-rationaler Nutzenmaximierer.

Die vorangegangene Untersuchung des institutionellen Gefüges der Europäischen Gemeinschaft zeigt, daß innerhalb einer Institution nicht lediglich ein einziger umfassender Kommunikationsprozeß stattfinden muß. Die von den Akteuren gemeinsam geschaffenen Regeln können Differenzierungen einführen und verschiedene Kom-

munikationsprozesse funktional aufeinander beziehen. Der institutionelle Einfluß der EG beruht wesentlich auf der Verteilung der Bildung kooperationsfördernder Normen auf mehrere hierarchisch angeordnete Ebenen. Ein egoistisch-rationaler Akteur muß sich entscheiden, auf welcher Ebene er ein bestimmtes Interesse durchsetzen will. In der Folge ist er jedoch gezwungen, sich den dort vorherrschenden Bedingungen zu unterwerfen. Innerhalb der EG führt die vielfache Differenzierung des Kommunikationsprozesses im Bereich der nachgeordneten Kooperation zum Verschluß der Exit-Option und in der Folge zur nahezu vollständigen Entkoppelung der Normbildungsprozesse von den auf der Handlungsebene vorherrschenden Restriktionen. Im Bereich der Implementationskontrolle verlieren die Mitgliedstaaten durch die unmittelbare Anbindung des Kommunikationsprozesses an die nationalen Rechtssysteme sogar teilweise die Fähigkeit, im Einzelfall über ihre Handlungen selbst zu entscheiden.

Die EG übt damit Einfluß auf ihre Mitglieder aus, ohne auf Zwangshandlungen zur Durchsetzung der Einhaltung kooperationsfördernder Normen angewiesen zu sein. Ihr Einfluß ist unmittelbar an die Eigeninteressen der Mitgliedstaaten gekoppelt und kann sich deshalb weitgehend auf die Kommunikationsebene beschränken. Zwischen die klassischen Koordinationstypen des (vollkommenen) Marktes und des (Hobbesianischen) Staates, in denen kollektive Ergebnisse allein aufgrund einseitigen Handelns »spontan« entstehen oder normkonformes Verhalten mittels Androhung von Zwang durchsetzbar ist, schiebt sich ein intermediärer Koordinationstyp, der auf der Förderung der Eigeninteressen der beteiligten Akteure und auf ihrer Fähigkeit zur Selbstbindung beruht. Im Gegensatz zum Markt sind die beteiligten Akteure nicht darauf angewiesen, ausschließlich zu handeln, sondern können im Wege der Kommunikation verhaltenslenkende Normen bilden, um Kooperationsgewinne zu erzielen. Aber im Gegensatz zum Staat verfügen die errichteten Institutionen nicht über genügend Durchsetzungsfähigkeit, um die Akteure auch entgegen ihren eigenen Interessen zu gemeinschaftsorientiertem Verhalten zu bewegen. Durch Institutionen geförderte Kooperation im internationalen System entspricht diesem intermediären Koordinationstyp damit stärker als jedem der beiden anderen Typen.

## Literatur

- Alexy, Robert 1978: Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung, Frankfurt a.M.
- Axelrod, Robert 1984: *The Evolution of Cooperation*, New York.
- Axelrod, Robert/Keohane, Robert O. 1985: Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions, in: *World Politics* 38: 1, 226-254.
- Bach, Maurizio 1992: Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Zeitschrift für Soziologie* 21: 1, 16-30.
- Benz, Arthur 1993: Der Beitrag der Spieltheorie zur Analyse kooperativen Verwaltungshandelns. Papier für die Tagung über »Kooperatives Recht« in der Universität der Bundeswehr, München, 14.-15. Oktober 1993.
- Bleckmann, Albert 1991: Die Umsetzung von Gemeinschaftsbeschlüssen in nationales Recht im Licht der Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 22: 4, 572-584.
- Bogdandy, Armin von 1993: Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatsrechtlicher Perspektive, in: *Integration* 16: 4, 210-224.
- Bundesverfassungsgericht 1994: Urteil zum Maastricht-Vertrag, in: Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts (Hrsg.): *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*. Band 85. Tübingen, 155-213.
- Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter 1993: *Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration*, in: *International Organization* 47: 1, 41-76.
- Cameron, David R. 1992: The 1992 Initiatives: Causes and Consequences, in: Sbragia 1992a, 23-74.
- Coleman, James S. 1979: *Macht und Gesellschaftsstruktur*, Tübingen.
- Corbett, Richard 1992: The Intergovernmental Conference on Political Union, in: *Journal of Common Market Studies* 30: 3, 271-298.
- Dehousse, Renaud/Weiler, Joseph H.H. 1990: The Legal Dimension, in: Wallace, William (Hrsg.): *The Dynamics of European Integration*, London, 242-260.
- Ehlermann, Claus-Dieter 1981: Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission, in: Grewe, Wilhelm G./Rupp, Hans/Schneider, Hans (Hrsg.): *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit*. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Kutscher. Baden-Baden, 135-153.
- Elster, Jon 1989: *The Cement of Society: A Study of Social Order*, Cambridge.
- Engel, Christian/Borrmann, Christine 1991: Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung. EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte, Bonn.
- Fisher, Roger 1981: *Improving Compliance with International Law*, Charlottesville, Vir.
- Garrett, Geoffrey 1992: International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market, in: *International Organization* 46: 2, 533-560.
- Gehring, Thomas 1990: International Environmental Regimes – Dynamic Sectoral Legal Systems, in: *Yearbook of International Environmental Law* 1, 35-56.
- Gehring, Thomas 1994: *Dynamic International Regimes: Institutions for International Environmental Governance*, Frankfurt a.M.
- Grabitz, Eberhard (Hrsg.) 1984: *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept? Ergebnisse eines Forschungsprojektes des Instituts für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg*, Kehl a.R.

- Grieco, Joseph M.* 1990: Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade. Ithaca, N.Y.
- Groeben, Hans von der* 1982: Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958-1966), Baden-Baden.
- Haas, Ernst B.* 1975: Is there a Hole in the Whole? Knowledge, Technology, Interdependence, and the Construction of International Regimes, in: *International Organization* 29: 3, 827-876.
- Haas, Ernst B.* 1990: When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations, Berkeley, Cal.
- Haas, Peter M.* 1990: Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation, New York.
- Habermas, Jürgen* 1973: Wahrheitstheorien, in: Fahrenbach, Helmut (Hrsg.): Wirklichkeit und Reflexion. Festschrift für W. Schulz, Pfullingen, 211-265.
- Habermas, Jürgen* 1982: Theorie des kommunikativen Handelns, Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung, 2. Auflage, Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen* 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt a.M.
- Hardin, Russell* 1982: Collective Action, Baltimore, Md.
- Hart, Herbert L.A.* 1961: The Concept of Law, Oxford.
- Hirschman, Albert O.* 1970: Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge, Mass.
- Hoffmann, Stanley* 1982: Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, in: *Journal of Common Market Studies* 21: 1, 21-37.
- Hrbek, Rudolf* 1992: Das Vertragswerk von Maastricht: Die EG auf dem Wege zur Europäischen Union, in: *Wirtschaftsdienst* 72: 3, 131-137.
- Hrbek, Rudolf/Läufer, Thomas* 1986: Die Einheitliche Europäische Akte. Das Luxemburger Reformpaket: eine neue Etappe im Integrationsprozeß, in *Europa-Archiv* 41: 6, 173-184.
- Jachtenfuchs, Markus* 1994: International Policy-making as a Learning Process: The European Community and the Greenhouse Effect. Dissertation, Florenz.
- Johnson, James* 1993: Is Talk Really Cheap? Prompting Conversation between Critical Theory and Rational Choice, in: *American Political Science Review* 87: 1, 74-86.
- Keck, Otto* 1993: The New Institutionalism and the Relative-Gains-Debate, in: Pfetsch, Frank R. (Hrsg.): *International Relations and Pan-Europe. Theoretical Approaches and Empirical Findings*. Münster, 35-62.
- Keck, Otto* 1994: Die Bedeutung der rationalen Institutionentheorie für die Politikwissenschaft, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): *Die Eigenart der Institution. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden, i.E.
- Keohane, Robert O.* 1984: After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, N.J.
- Keohane, Robert O.* 1986: Reciprocity in International Relations, in: *International Organization* 40: 1, 1-27.
- Keohane, Robert O.* 1988: International Institutions: Two Approaches, in: *International Studies Quarterly* 32: 4, 379-396.
- Keohane, Robert O.* 1993: The Analysis of International Regimes: Towards a European-American Research Programme, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, 23-45.
- Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley* (Hrsg.) 1991a: *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Colo.

- Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley 1991b: Institutional Change in Europe in the 1980s, in: dies. 1991a, 1-39.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. 1974: Transgovernmental Relations and International Organizations, in: *World Politics* 27: 1, 39-62.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. 1977: *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Mass.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S., Jr. 1987: Power and Interdependence Revisited, in: *International Organization* 41: 4, 725-753.
- Kirchgässner, Gebhard 1991: *Homo Oeconomicus*, Tübingen.
- Kohler-Koch, Beate 1989: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: dies. (Hrsg.): *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, 17-85.
- Kohler-Koch, Beate 1992: Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß, in: Kreile, Michael (Hrsg.): *Die Integration Europas (PVS-Sonderheft 23)*, Opladen, 81-119.
- Kohler-Koch, Beate 1993: Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Böhret, Carl/Wewer, Götz (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen, 109-141.
- Krasner, Stephen 1982: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: *International Organization* 36: 2, 185-205.
- Kratochwil, Friedrich 1989: Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs, Cambridge.
- Kreile, Michael 1989: Politische Dimensionen des europäischen Binnenmarktes, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24-25/89, 25-35.
- Krislow, Samuel/Ehlermann, Claus-Dieter/Weiler, Joseph H.H. 1986: The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community, in: Cappelletti, Mauro (Hrsg.): *Integration through Law: Europe and the American Federal Experience*, Berlin, Band 1, Buch 2, 3-110.
- Küstners, Hanns Jürgen 1982: *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden.
- Lachmann, Per 1981: Some Danish Reflections on the Use of Article 235 of the Rome Treaty, in: *Common Market Law Review* 18: 4, 447-461.
- Lahr, Rolf 1983: Die Legende vom »Luxemburger Kompromiß«, in: *Europa-Archiv* 38: 8, 223-232.
- Lambert, John 1966: The Constitutional Crisis, in: *Journal of Common Market Studies* 4: 3, 195-228.
- Ludlow, Peter 1991: The European Commission, in: Keohane/Hoffmann 1991a, 85-132.
- Luhmann, Niklas 1978: *Legitimation durch Verfahren*, 3. Auflage, Darmstadt.
- Luhmann, Niklas 1980: *Rechtssoziologie*, 2. Auflage, Opladen.
- Luhmann, Niklas 1987: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, 2. Auflage, Frankfurt a.M.
- Mancini, G. Federico 1991: The Making of a Constitution for Europe, in: Keohane/Hoffmann 1991a, 177-194.
- Marks, Gary 1992: Structural Policy in the European Community, in: Sbragia 1992a, 191-224.
- Milner, Helen 1991: The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique, in: *Review of International Studies* 17: 1, 67-85.
- Milward, Alan S. 1984: *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, London.
- Moravcsik, Andrew 1991: Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, in: *International Organization* 45: 1, 19-56.

- Müller, Harald 1993: Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt.
- Müller, Harald 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1: 1, 15-44.
- Olson, Mancur 1965: The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, Mass.
- Oye, Kenneth A. 1985: Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies, in: World Politics 38: 1, 1-24.
- Peters, Guy B. 1992: Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community, in: Sbragia 1992a, 75-122.
- Puchala, Donald J. 1975: Domestic Politics and Regional Harmonization in the European Communities, in: World Politics 27: 4, 496-520.
- Putnam, Robert D. 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization 42: 3, 427-460.
- Rasmussen, Hjalte 1986: On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policy Making, Dordrecht.
- Rittberger, Volker 1993: Research on International Regimes in Germany: The Adaptive Internalization of an American Social Science Concept, in: ders. (Hrsg.): Regime Theory and International Relations, Oxford, 3-22.
- Sandholtz, Wayne/Zysman, John 1989: 1992: Recasting the European Bargain, in: World Politics 42: 1, 95-128.
- Sbragia, Alberta M. (Hrsg.) 1992a: Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the »New« European Community, Washington, D.C.
- Sbragia, Alberta M. 1992b: Thinking about the European Future: The Uses of Comparison, in: dies. 1992a, 257-291.
- Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26: 4, 323-356.
- Scharpf, Fritz W. 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit. Internationale und historisch vergleichende Analysen (PVS-Sonderheft 19), Opladen, 61-87.
- Scharpf, Fritz W. 1992a: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a.M., 51-96.
- Scharpf Fritz W. 1992b: Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3: 3, 293-306.
- Scheingold, Stuart A. 1965: The Rule of Law in European Integration: The Path of the Schuman Plan, New Haven, Conn.
- Schimank, Uwe 1992: Erwartungssicherheit und Zielverfolgung. Sozialität zwischen Prisoner's Dilemma und Battle of the Sexes, in: Soziale Welt 43: 2, 182-200.
- Schmidt von Sydow, Helmut 1980: Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften. Die Kommission, Baden-Baden.
- Schmitter, Philippe C. 1992: Representation and the Future Euro-Polity, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3: 3, 379-405.
- Schneider, Volker/Werle, Raymund 1989: Vom Regime zum korporativen Akteur. Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, 409-434.

- Schockweiler, Fernand* 1993: Die Haftung der EG-Mitgliedstaaten gegenüber dem Einzelnen bei Verletzung des Gemeinschaftsrechts, in: *Europarecht* 28: 2, 107-133.
- Sebenius, James K.* 1992: Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities, in: *International Organization* 46: 1, 323-365.
- Seidel, Martin* 1983: Die Praxis der Bundesregierung und der anderen Mitgliedstaaten in Verfahren, vor allem Vorabentscheidungsverfahren, vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz*, Baden-Baden, 95-116.
- Shapiro, Martin* 1992: The European Court of Justice, in: Sbragia 1992a, 123-156.
- Simon, Herbert A.* 1972: Theories of Bounded Rationality, in: McGuire, C.B./Radner, Roy (Hrsg.): *Decision and Organization*, Amsterdam, 161-176; wieder abgedruckt in: Simon, Herbert A.: *Models of Bounded Rationality*, Band 2, Cambridge 1982.
- Sizoo, Jan/Jurrijens, Rudolf Th.* 1984: CSCE Decision-making: The Madrid Experience, Den Haag.
- Snidal, Duncan* 1985: The Limits of Hegemonic Stability Theory, in: *International Organization* 39: 4, 579-614.
- Stein, Arthur A.* 1982: Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World, in: *International Organization* 36: 2, 299-324.
- Stein, Eric* 1981: Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution, in: *American Journal of International Law* 75: 1, 1-27.
- Stein, Janice Gross* 1989: Getting to the Table: The Triggers, Stages, Functions, and Consequences of Prenegotiation, in: dies. (Hrsg.): *Getting to the Table: The Processes of International Prenegotiations*, Baltimore, Md., 239-268.
- Streil, Jochen* 1983: Das Vorabentscheidungsverfahren als Bindeglied zwischen europäischer und nationaler Rechtsprechung, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz*, Baden-Baden, 69-88.
- Taylor, Paul* 1975: The Politics of the European Communities: The Confederal Phase, in: *World Politics* 27: 3, 336-360.
- Taylor, Paul* 1983: *The Limits of European Integration*, New York.
- Vitzthum, Wolfgang Graf* 1981: Verfahrensgerechtigkeit im Völkerrecht. Zu den Erfolgsbedingungen internationaler Rechtsschöpfungskongressen, in: Münch, Ingo von (Hrsg.): *Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht*, Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin, 739-758.
- Wallace, Helen* 1983: Negotiation, Conflict, and Compromise: The Elusive Pursuit of Common Policies, in: Wallace, Helen/Wallace, William/Webb, Carole (Hrsg.): *Policy-Making in the European Community*, Chichester, 43-80.
- Wallace, William* 1983: Less than a Federation. More than a Regime: the Community as a Political System, in: Wallace, Helen/Wallace, William/Webb, Carole (Hrsg.): *Policy-Making in the European Community*, Chichester, 403-436.
- Waltz, Kenneth* 1979: *Theory of International Politics*, Reading, Mass.
- Weber, Max* 1972: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage, Tübingen.
- Weilemann, Peter* 1983: Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von EURATOM 1955-1957, Baden-Baden.
- Weiler, Joseph H.H.* 1981: The Community System: The Dual Character of Supranationalism, in: *Yearbook of European Law* 1, 267-306.
- Weiler, Joseph H.H.* 1991: The Transformation of Europe, in: *Yale Law Journal* 100: 8, 2403-2483.



- Wendt, Alexander* 1992: Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics, in: *International Organization* 46: 2, 391-425.
- Wessels, Wolfgang* 1988: The Growth of the EC System – A Product of the Dynamics of Modern European States? A Plea for a More Comprehensive Approach. Paper presented at the XIVth World Congress of IPSA, Washington, D.C., 28.8.-1.9.1988.
- Wessels, Wolfgang* 1991: The EC Council: The Community's Decisionmaking Center, in: Keohane/Hoffmann 1991a, 133-154.
- Wessels, Wolfgang* 1992: Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Kreile, Michael (Hrsg.): *Die Integration Europas (PVS-Sonderheft 23)*, Opladen, 36-61.
- Williamson, Oliver E.* 1975: *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York.
- Young, Oran R.* 1982: Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes, in: *International Organization* 36: 2, 277-297.
- Young, Oran R.* 1989: *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca, N.Y.
- Zürn, Michael* 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen.